STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 21375
23 juli
2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

Nader Rapport

8 juli 2015
Nr. 663989
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 mei 2015, nr. 2015000941, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juni 2015, nr. W03.15.0160/II, bied ik U hierbij aan.

1. Voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure

De Afdeling merkt op dat het gegeven dat ieder asielverzoek aan de grens van een vreemdeling die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet – zoals in het geval hij geen of vervalste documenten heeft – zonder meer in eerste instantie in de grensprocedure wordt behandeld, op gespannen voet staat met het limitatieve karakter van artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn. Ik deel deze opvatting niet.

De grondslag voor toepassing van de grensprocedure is niet artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn, maar artikel 43, eerste en tweede lid, van de Procedurerichtlijn. Daaruit volgt naar mijn mening dat de Procedurerichtlijn het nemen van een beslissing op een aanvraag in een grensprocedure weliswaar slechts in een limitatief aantal gevallen toelaat, maar er niet aan in de weg staat om in beginsel alle zaken in de grensprocedure te laten aanvangen, juist opdat in die procedure kan worden vastgesteld of de betreffende zaken voor afdoening in de grensprocedure in aanmerking komen. Artikel 43, eerste lid, van de Procedurerichtlijn staat de lidstaten toe om procedures in te voeren om, overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van de Procedurerichtlijn, aan de grens of in transitzones van de lidstaten een beslissing te nemen, waarbij het nemen van een beslissing is gebonden aan enkele specifieke gronden. Op grond van artikel 43, eerste lid, kan zowel de ontvankelijkheid van een aanvraag, daaronder begrepen de vaststelling of deze met toepassing van de Dublinverordening niet in behandeling wordt genomen, als de kennelijke ongegrondheid van de aanvraag, zoals ingevuld in artikel 31, achtste lid, in een grensprocedure worden beoordeeld. Het aanvangen van het onderzoek naar de asielaanvraag in een grensprocedure is - voor zover het een vreemdeling betreft die niet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland voldoet - niet aan voorwaarden gebonden. Artikel 8, derde lid, aanhef en onder c, van de Opvangrichtlijn staat het toe om een vreemdeling in bewaring te houden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden. Hiermee wordt gedoeld op

de grensprocedure, bedoeld in artikel 43 van de Procedurerichtlijn.

Het maken van een voorafgaande afweging of de aanvraag in een grensprocedure kan worden afgedaan is gelet hierop en ook op het inhoudelijke karakter van de afdoeningsgronden, niet in lijn met de Procedurerichtlijn. Zonder inhoudelijk onderzoek naar de identiteit van de asielzoeker en de gronden voor het asielverzoek kan niet vastgesteld worden of een aanvraag op de genoemde gronden kan worden afgedaan. En zodra is vastgesteld dat de aanvraag op de genoemde gronden kan worden afgedaan, is de grensprocedure niet meer nodig. De aanvraagprocedure wordt dan immers beëindigd, omdat de aanvraag niet behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk wordt verklaard of als kennelijk ongegrond wordt afgewezen.

Overweging 21 van de preambule, waar de Afdeling naar verwijst, dient in dit licht te worden gezien. Aangegeven wordt dat het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet hoeft te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure, *zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren*. Het aanvoeren van gegronde redenen kan slechts betrekking hebben op een oordeel van de autoriteiten na enig onderzoek naar de redenen en de gegrondheid hiervan. Overweging 21 strekt er mijns inziens wel toe dat de aanvraag in de grensprocedure niet als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen louter en alleen omdat betrokkene geen documenten of vervalste documenten heeft. Blijkens artikel 31, achtste lid, onderdelen c en d, van de Procedurerichtlijn dient er ten minste sprake te zijn van waarschijnlijke kwade trouw respectievelijk van misleiding van de autoriteiten.

Zodra duidelijk is dat een asielverzoek vermoedelijk niet kan worden afgedaan op een van de gronden, bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, zal de grensprocedure worden beëindigd. De vreemdeling krijgt toegang tot Nederland, de grensdetentie wordt opgeheven en de behandeling wordt voortgezet in een normale asielprocedure. Dit geschiedt uiterlijk na vier weken maar als, gelet op hetgeen de vreemdeling aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd, evident is dat zijn aanvraag niet in de grensprocedure thuishoort kan deze zeer kort duren. In de regel bestaat de benodigde duidelijkheid na afname van het nader gehoor, maar het is ook mogelijk dat dit al eerder het geval is. Bij bepaalde categorieën vreemdelingen kan bijvoorbeeld snel na het begin van de algemene asielprocedure aan de grens met grote waarschijnlijkheid worden aangenomen dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure, bijvoorbeeld momenteel bij instroom uit Syrië. Zodra de identiteit, herkomst en nationaliteit met voldoende zekerheid vaststaan en er geen contra-indicaties zijn, is immers zeer waarschijnlijk dat het hierbij gaat om een in te willigen aanvraag. Zolang met rede kan worden aangenomen dat de procedure aan de grens kan worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat een relaas niet of (vooralsnog) onvoldoende wordt onderbouwd, zal echter gerechtvaardigd zijn dat de grensprocedure voortduurt, met inachtneming van de maximumtermijn van vier weken.

De Afdeling kan worden toegegeven dat in het ontwerpbesluit onvoldoende wordt aangegeven onder welke voorwaarden de grensprocedure kan worden gestart en voortgezet. Artikel 3.109b zal worden aangevuld met een bepaling waarin hetgeen hiervoor wordt beschreven, wordt vastgelegd. In beleid zal nader worden uitgewerkt op welk moment en op welke wijze wordt beoordeeld of dit (nog) het geval is. Bovendien zal in artikel 3.109b worden vastgelegd dat de grensprocedure niet zal worden toegepast ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De toelichting is in deze zin aangevuld.

2. Voorwaarden voor het opleggen van grensdetentie

De Afdeling merkt terecht op dat in het ontwerpbesluit nog niets was bepaald omtrent de voorwaarden waaronder aan asielzoekers gedurende de behandeling van het asielverzoek in de grensprocedure een grensdetentiemaatregel kan worden opgelegd. In dit verband merk ik op dat tijdens de asielprocedure het grensbewakingsbelang in beginsel doorslaggevend is, tenzij individuele feiten en omstandigheden dit niet rechtvaardigen. Artikel 8, derde lid, onderdeel c van de Opvangrichtlijn, biedt de mogelijkheid een vreemdeling in bewaring te houden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden. Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel 6, derde lid, van de Wet. Dit artikel biedt een grondslag om de vreemdeling vanaf het moment van de asielaanvraag tot aan het besluit op de asielaanvraag in een grensprocedure in bewaring te stellen.

Bij elk alternatief middel wordt feitelijk de (verdere) toegang verkregen.[1] In dat licht dient ook het tweede lid van artikel 8 van de Opvangrichtlijn te worden gelezen: de individuele belangenafweging staat sterk in het licht van het grensbewakingsbelang (zie hiervoor ook de nota naar aanleiding het

[1] Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 mei 2012, zaak nr. 201106665/1/V4.

verslag, Kamerstukken 34 088, nr. 6, p 41 e.v.). Er wordt slechts afgezien van grensdetentie indien sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken.[2] In het licht van artikel 8, tweede lid van de Opvangrichtlijn is het, zoals de Afdeling terecht opmerkt, aangewezen een bepaling op te nemen waarin het vereiste deze belangenafweging te maken expliciet wordt neergelegd. Daarbij is het bestaande criterium van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak leidend geacht.

3. Uitzetting en de opschorting daarvan

a. wijziging en verlening van verblijfsvergunning asiel

De Afdeling constateert terecht dat de Procedurerichtlijn niet alleen ziet op procedures inzake de toekenning van internationale bescherming, maar ook op procedures betreffende de intrekking van die bescherming, waarbij onder intrekking mede wordt verstaan de beëindiging en de weigering van de verlenging. Dit vloeit voor uit de definitie van het begrip intrekking, zoals opgenomen in artikel 2, onderdeel o, van de Procedurerichtlijn. Als gevolg van deze ruime definitie zijn de procedureregels inzake intrekking zoals vastgelegd in hoofdstuk IV (artikelen 44 en 45) van de Procedurerichtlijn ook van toepassing op de beëindiging en de weigering van de verlenging van internationale bescherming. Dit betekent echter niet dat een aanvraag tot verlenging van een asielvergunning moet worden aangemerkt als een verzoek om internationale bescherming waarop artikel 9, tweede lid, jo. artikel 41 van de Procedurerichtlijn van toepassing is. Dit blijkt ook uit artikel 45, vierde lid, van de Procedurerichtlijn, waarin enkele artikelen van de Procedurerichtlijn van overeenkomstige toepassing worden verklaard, doch niet de artikelen 9 en 41.

Uit het bovenstaande concludeer ik dat de Procedurerichtlijn er niet aan in de weg staat dat, voor wat betreft de uitzonderingen op de hoofdregel om de beslissing te mogen afwachten, een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanvraag om verlening van een asielvergunning en de aanvraag om verlenging of wijziging van een dergelijke vergunning. Conform het advies van de Afdeling is dit in de nota van toelichting verduidelijkt.

b. overlevering en uitlevering

De Afdeling wijst er terecht op dat het een denkbaar scenario is dat een vreemdeling die door een internationaal strafhof of tribunaal is veroordeeld en aan een andere lidstaat wordt overgedragen om aldaar de opgelegde straf te ondergaan, een beroep doet op bescherming tegen een dreigende behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM in die lidstaat. Gelet hierop en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling[3] wordt onderdeel c van het tweede lid van artikel 3.1 niet langer uitgesloten in het derde lid van dat artikel. Daardoor kan ook in de in dat onderdeel bedoelde situatie na een asielaanvraag worden getoetst aan de in artikel 3.1 derde lid bedoelde verplichtingen. De toetsing hiervan kan echter plaatsvinden in het kader van een zogeheten artikel 3.1-procedure. Dit betekent dat de uitzetting niet achterwege hoeft te blijven en de aanvraag niet in een algemene asielprocedure hoeft te worden behandeld. De toelichting is in deze zin aangepast.

4. Ambtshalve verlening verblijfsvergunning

Artikel 3.6a, tweede lid, beschrijft de gevallen waarin, kort gezegd, niet ambtshalve wordt beoordeeld of na afwijzing van een asielaanvraag een verblijfsvergunning regulier op humanitaire gronden moet worden verleend (het zogenaamde ‘doortoetsen’), zulks in afwijking van artikel 3.6a, eerste lid. In de huidige bepaling is dit beperkt tot de in artikel 30, eerste lid, vervatte dwingende afwijzingsgronden; daaronder begrepen afdoening op grond van de Dublinverordening. Met het verdwijnen van de dwingende afwijzingsgronden is wijziging van dit artikel onvermijdelijk. Bij deze wijziging moet worden afgewogen wat het doel was van de huidige bepaling en op welke wijze dit kan worden nagestreefd onder aangepaste wetgeving. De ratio van de huidige bepaling is dat het ‘doortoetsen’ niet aangewezen is wanneer de inhoud van de aanvraag niet of in beperkte mate een rol speelt bij de afwijzing van de asielaanvraag. Met de voorgestelde wijziging wordt de bepaling uitgebreid tot een aantal van de nieuwe afdoeningen die met elkaar gemeen hebben dat bij de afdoening van de aanvraag de inhoud daarvan niet of slechts in beperkte mate een rol speelt. Dat deze wijzigingen strikt genomen niet voortvloeien uit de Procedurerichtlijn, doet er niet aan af dat onderdeel van een zorgvuldig implementatieproces is dat wordt bezien of bestaande nationale regels kunnen worden gehandhaafd en of het aangewezen is deze regels meer in lijn te brengen met de wijzigingen die voortvloeien uit de Europese regels. Van zo’n wijziging is hier sprake. De nota van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

---

[2] Afdeling bestuursrechtspraak van 22 mei 2012, zaak nr. 201106665/1/V4.
[3] ABRvS, 27 juni 2014 in zaak nr. 201310225/1/V1 en 2 juli 2015, zaak nr. 201409956/1/V1.

Desalniettemin acht ik de kritiek ten aanzien van de kennelijk ongegrondheden overtuigend en komen deze als uitzondering op de ambtshalve doortoetsing te vervallen. Het besluit en de toelichting is in deze lijn aangepast.

Dat de voorgestelde wijziging tot een zekere beperking van de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning aan slachtoffer-aangever, slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel leidt, betekent niet dat sprake is van strijd met overige Europese regelgeving (richtlijn 2004/81/EG en richtlijn 2011/36/EU en nationale wetgeving die deze richtlijnen implementeert). Deze regels verplichten er immers niet toe in het kader van een asielaanvraag, bij afwijzing daarvan, ambtshalve te bezien of de bedoelde vergunning kan worden verleend. Artikel 3.6a staat niet in de weg aan het voldoen aan de uit de genoemde richtlijnen voortvloeiende verplichtingen. Het staat aan slachtoffers van mensenhandel bovendien vrij om eigener beweging een reguliere verblijfsaanvraag te doen.

5. Niet-begeleide minderjarigen

De Afdeling adviseert enkele bijzondere verplichtingen ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te implementeren in het besluit. Het advies van de Afdeling in deze wordt gevolgd en het besluit bevat de door haar genoemde waarborgen:
a) de niet-begeleide minderjarige wordt onmiddellijk in kennis gesteld van de aanwijzing van een vertegenwoordiger (artikel 3.109d, tweede lid);
b) de procedure van artikel 31, achtste lid, van deze richtlijn of een grensprocedure zal niet worden toegepast ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen (artikel 3.109d, eerste lid);
c) aan een niet-begeleide minderjarige wiens beroep geen reële kans van slagen heeft, wordt alleen kosteloze rechtsbijstand onthouden, indien de vertegenwoordiger van de minderjarige overeenkomstig het nationale recht over juridische kwalificaties beschikt (artikel 3.109d, achtste lid);
d) extra waarborgen bij het niet voorzien in het recht om in Nederland te verblijven nadat het verblijfsrecht is geëindigd (artikel 3.109d, negende lid).

6. Informatieplicht in geval van bewaring

Conform het advies van de Afdeling wordt in artikel 5.3, eerste lid, van het Vb 2000 de in artikel 9, vierde lid, van de Opvangrichtlijn vervatte verplichting alsnog expliciet geïmplementeerd. In het tweede lid wordt geregeld dat deze verplichting ook geldt voor grensdetentie.

7. Medisch onderzoek

Het advies van de Afdeling om in het ontwerpbesluit vast te leggen dat het medisch onderzoek moet worden uitgevoerd door gekwalificeerde medische beroepsbeoefenaars ter implementatie van artikel 18 van de Procedurerichtlijn, is gevolgd.

8. Overgang van de Dublin-procedure naar de AA en omgekeerd

Er wordt steeds naar gestreefd om zo snel mogelijk helderheid te verkrijgen over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. In zijn algemeenheid geldt dat nadat een asielverzoek is ingediend een verzoek om terug- of overname aan een andere lidstaat in ieder geval binnen drie maanden moet worden gedaan. Indien de betrokkenheid van een andere lidstaat blijkt uit een zogeheten Eurodac-treffer moet dit binnen twee maanden (artikel 21, eerste lid, en 23, tweede lid, van de Dublinverordening). Het is echter niet uit te sluiten dat pas op een later moment informatie beschikbaar komt op grond waarvan een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat moet worden aangemerkt. Ook in de huidige praktijk komt dit voor. Wanneer hiervan sprake is, zal de vreemdeling worden gehoord over eventuele bezwaren tegen de overdracht. Er zijn situaties denkbaar waarin het alsnog toepassen van de Dublinverordening als ontijdig moet worden beschouwd. Hierbij valt te denken aan een situatie waarin een verblijfsvergunning is verleend (artikel 19 van de Dublinverordening). De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waar de Afdeling advisering naar verwijst, is hiervan een voorbeeld. Doorgaans zal echter niet snel worden aangenomen dat de verantwoordelijkheid is overgenomen door het in behandeling nemen van het asielverzoek. De toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

9. Verzoek niet zo snel mogelijk ingediend.

Een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Procedurerichtlijn is niet hetzelfde als de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 3.108c, eerste lid, van het ontwerpbesluit. Van een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in de Procedurerichtlijn is reeds sprake indien een vreemdeling in persoon ten overstaan van de autoriteiten de wens kenbaar maakt om hem internationale bescherming te verlenen. Nadat de vreemdeling aldus zijn verzoek om internationale bescherming kenbaar heeft

gemaakt, volgen de kennisgeving en de indiening van de aanvraag (het formele moment van ondertekening) in de zin van artikel 3.108c, eerste lid, van het ontwerpbesluit. De verplichting om de aanvraag na de kennisgeving onverwijld in te dienen, ziet dus op de formalisering van de aanvraag naar nationaal recht, en niet op het verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Het enkele feit dat het verzoek om internationale bescherming niet zo snel mogelijk is gedaan, is geen afwijzingsgrond.

Nu de onverwijlde indiening van de aanvraag, bedoeld in artikel 3.108c van het ontwerpbesluit, geen betrekking heeft op het verzoek om internationale bescherming als bedoeld in de Procedurerichtlijn, ligt het niet voor de hand om dit artikel aan te vullen in de door de Afdeling geadviseerde zin. Naar mijn mening zou dat juist tot verwarring kunnen leiden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is wel de toelichting verduidelijkt.

10. Afzonderlijke beslissingen

Het advies van de Afdeling om artikel 11, derde lid, van de Procedurerichtlijn alsnog expliciet te implementeren, is gevolgd.

11. Transponeringstabellen

Terecht wijst de Afdeling erop dat de in de toelichting bij de Vw 2000 opgenomen transponeringstabellen niet volledig zijn. Deze zullen worden aangepast en aangevuld en separaat bekend worden gemaakt.

Redactionele opmerkingen

De opmerkingen in de redactionele bijlage zijn overgenomen.

Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff.

Advies Raad van State

No. W03.15.0160/II
's-Gravenhage, 24 juni 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 mei 2015, no. 2015000941, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Het geeft daarmee nadere uitwerking aan de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000[1] (hierna: Vw 2000) in verband met de implementatie van de herziene Procedurerichtlijn[2] en de herziene Opvangrichtlijn.[3]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen.
De Afdeling maakt opmerkingen over de voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure en de voorwaarden voor grensdetentie. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over uitzetting en opschorting daarvan. Voorts maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over enkele onvolkomenheden in de implementatie van de richtlijnen.

1. Voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure

Ingevolge de herziene Procedurerichtlijn[4] kunnen de lidstaten, indien sprake is van één van de daarin limitatief vermelde gevallen, bepalen dat een behandelingsprocedure voor een verzoek om internationale bescherming wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 van de richtlijn (grensprocedure).[5] Volgens de preambule van de richtlijn[6] hoeft, zolang de verzoeker gegronde redenen kan aanvoeren, het ontbreken van documenten bij binnenkomst of het gebruik van vervalste documenten op zich niet te leiden tot automatische toepassing van een grensprocedure of een versnelde procedure.

In de gewijzigde Vw 2000[7] wordt bepaald dat indien een vreemdeling, die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang, aan de grens te kennen geeft asiel te willen vragen, zijn aanvraag in de grensprocedure wordt getoetst aan de gronden voor niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkverklaring of afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid.[8] Volgens de gewijzigde Vw 2000[9] worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de grensprocedure. Dit is gebeurd in artikel 3.109b van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit bevat evenwel geen nadere regels met betrekking tot de *voorwaarden voor toepassing* van de grensprocedure. De Afdeling merkt op dat aldus ieder asielverzoek van een vreemdeling die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet – zoals in het geval hij geen of vervalste documenten heeft – en aan de grens om internationale bescherming vraagt, zonder meer in eerste instantie in de grensprocedure wordt

1 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180), Kamerstukken II, 2014/15, 34 088.
2 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) ter vervanging van Richtlijn 2005/85/EG.
3 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180), ter vervanging van Richtlijn 2003/9/EG.
4 Artikel 31, achtste lid, van de herziene Procedurerichtlijn.
5 Overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.
6 Punt 21 van de preambule van de herziene Procedurerichtlijn.
7 Artikel 3, derde lid, van de gewijzigde Vw 2000.
8 Genoemd in de artikelen 30, 30a en 30b van de gewijzigde Vw 2000.
9 Artikel 3, achtste lid, van de gewijzigde Vw 2000.

behandeld. Dit staat op gespannen voet met het limitatieve karakter van artikel 31, achtste lid, van de herziene Procedurerichtlijn.[10]

De Afdeling adviseert de voorwaarden waaronder de grensprocedure wordt toegepast op te nemen in overeenstemming met de Procedurerichtlijn en het besluit daartoe aan te passen.

2. Voorwaarden voor het opleggen van grensdetentie

Gedurende de grensprocedure[11] als bedoeld in de herziene Procedurerichtlijn[12] is vrijheidsontneming mogelijk onder de voorwaarden vermeld in de herziene Opvangrichtlijn.[13] Voor grensdetentie gedurende de grensprocedure wordt in de gewijzigde Vw 2000[14] een grondslag gegeven. In het ontwerpbesluit worden de voorwaarden waaronder *vreemdelingenbewaring* kan worden opgelegd aan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft[15] van overeenkomstige toepassing verklaard op *grensdetentie*, maar alleen op de grensdetentie van asielzoekers wier asielverzoek in de grensprocedure is afgewezen en die niet langer rechtmatig verblijf hebben.[16] Het ontwerpbesluit bepaalt niets omtrent de voorwaarden waaronder aan asielzoekers gedurende de behandeling van het asielverzoek in de grensprocedure een grensdetentiemaatregel kan worden opgelegd.[17] De Afdeling wijst er op dat in het ontwerpbesluit voor deze situatie geen uitvoering wordt gegeven aan de herziene Opvangrichtlijn.[18]

De Afdeling adviseert daarin alsnog te voorzien.

3. Uitzetting en de opschorting daarvan

a. wijziging en verlenging van verblijfsvergunning asiel

Het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, van het Vb 2000 bevat de hoofdregel dat het indienen van een aanvraag om verlening, wijziging of verlenging van een asielvergunning tot gevolg heeft dat de uitzetting achterwege blijft.[19] Voor de aanvraag tot het *verlenen* van een asielvergunning vermeldt het voorgestelde tweede lid een aantal gevallen waarin het indienen van die aanvraag niettemin niet tot opschorting van de uitzetting leidt. Voor de aanvraag tot *wijziging* of *verlenging* van de asielvergunning is, in het eerste lid, eveneens een aantal uitzonderingen op de hoofdregel geformuleerd. De omstandigheden waaronder uitzetting niet achterwege blijft bij een aanvraag om het verlenen van een asielvergunning zijn volgens het ontwerpbesluit anders dan de omstandigheden waaronder dat gebeurt bij een aanvraag om wijziging of verlenging van een asielvergunning.
De Afdeling merkt op dat de Procedurerichtlijn limitatief opsomt op grond waarvan kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de beslissing op een asielaanvraag mag worden afgewacht.[20] Die gronden zijn geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, van het Vb 2000. De gronden in het eerste lid zijn niet (volledig) te herleiden tot de herziene Procedurerichtlijn. De herziene Procedurerichtlijn ziet voorts niet alleen op procedures inzake de toekenning van internationale bescherming.[21] Deze richtlijn ziet ook op procedures betreffende de intrekking van die bescherming, waarbij dit laatste begrip niet alleen ziet op de daadwerkelijke intrekking, maar ook op de beëindiging en de weigering van de verlenging.[22] De herziene Procedurerichtlijn maakt op zichzelf geen onderscheid (voor wat betreft de uitzonderingen op de hoofdregel om de beslissing te mogen afwachten) tussen de aanvraag om verlening van een asielvergunning en de aanvraag om verlenging of wijziging van een dergelijke vergunning. In de toelichting wordt niet uiteengezet waarom in het ontwerpbesluit dat onderscheid wel wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

---

[10] Zie in dit verband ook de annotatie van G.N. Cornelisse bij de ABRvS 1 mei 2015, 201501451/1/V3, *JV* 2015/171, en de opmerking van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in haar advies van 4 juni 2015 over het voorgestelde artikel 3.109c van het Vb 2000.
[11] De grensprocedure wordt geregeld in artikel 3 van de gewijzigde Vw 2000.
[12] Artikel 43 van de herziene Procedurerichtlijn.
[13] Artikel 8 van de herziene Opvangrichtlijn.
[14] Artikel 6, derde lid, van de gewijzigde Vw 2000.
[15] Krachtens artikel 59, eerste lid, van de gewijzigde Vw 2000. De voorwaarden zijn uitgewerkt in artikel 5.1b van het Vb 2000.
[16] Onderdeel X van het voorstel. Het betreft de verwijzing naar artikel 6, zesde lid, van de gewijzigde Vw 2000, zie onderdeel W van het voorstel, het voorgestelde artikel 5.1a, derde lid, van het Vb 2000.
[17] Het voorgestelde artikel 5.1b van het Vb 2000 zwijgt over deze categorie asielzoekers.
[18] Artikel 8 van de herziene Opvangrichtlijn. Overigens is daardoor ook geen invulling gegeven aan de delegatieopdracht in artikel 6, zevende lid, van de gewijzigde Vw 2000, dat verplicht tot het stellen van nadere regels over de toepassing van artikel 6, derde lid, van de gewijzigde Vw 2000.
[19] Het voorgestelde artikel 3.1 van het Vb 2000 (onderdeel B van het ontwerpbesluit).
[20] Artikel 9, tweede lid, jo. artikel 41, eerste lid, van de herziene Procedurerichtlijn.
[21] Artikel 1 van de herziene Procedurerichtlijn.
[22] Artikel 2(o) van de herziene Procedurerichtlijn.

b. overlevering en uitlevering

Zoals in het voorgaande onderdeel vermeld, bevat het voorgestelde artikel 3.1 van het Vb 2000 de hoofdregel dat het indienen van een aanvraag voor een asielvergunning de uitzetting opschort, alsmede een aantal uitzonderingen daarop.[23] In die gevallen blijft de uitzetting niet achterwege, tenzij, zoals in het voorgestelde derde lid is vermeld, de uitzetting strijdig zou zijn met het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het EVRM of het Folteringverdrag.[24] Dit laatste geldt echter weer niet in het geval de betrokkene wordt uitgeleverd of overgeleverd aan een andere lidstaat (..), of aan een internationaal strafhof of aan een tribunaal.[25]
In de toelichting[26] wordt vermeld dat in geval van overdracht aan internationale strafhoven en tribunalen de waarborg van het derde lid niet geldt, omdat de samenwerkingsverplichting met de strafhoven en tribunalen[27] een dwingend karakter heeft en is gestoeld op het uitgangspunt van onverkort vertrouwen. De toelichting gaat niet in op het geval van overlevering aan een andere lidstaat 'op grond van een Europees Aanhoudingsbevel of anderszins'.
Voornoemd onverkort vertrouwen heeft, aldus de toelichting, ook betrekking op de tenuitvoerlegging van vonnissen door internationale strafhoven en tribunalen. Hierbij is een denkbaar scenario dat een vreemdeling die door een internationaal strafhof of tribunaal is veroordeeld en aan een andere lidstaat wordt overgedragen om aldaar de opgelegde straf te ondergaan, een beroep doet op bescherming tegen een dreigende behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM in die lidstaat. Naar de Afdeling aanneemt valt deze situatie onder de overlevering aan een andere lidstaat '(..) of anderszins.'[28] Ook in deze situatie is dan de uitzondering op de opschorting van de uitzetting, geformuleerd in het voorgestelde artikel 3.1, derde lid, van het Vb 2000 niet van toepassing, zodat toetsing van de uitzetting aan genoemde verdragen, waaronder het EVRM, niet kan plaats vinden.

De Afdeling merkt op dat deze systematiek op zichzelf strookt met de tekst van de herziene Procedurerichtlijn.[29] De Afdeling wijst er echter tevens op dat zowel het Europese Hof voor de Rechten van de Mens[30] als het Hof van Justitie van de Europese Unie[31] ter zake van overdrachten binnen de Europese Unie op grond van de Dublinverordening hebben geoordeeld dat het daaraan ten grondslag liggende interstatelijk vertrouwensbeginsel niet altijd en onverkort kan worden ingeroepen, maar een weerlegbaar vermoeden inhoudt.[32] De vraag rijst of die jurisprudentie niet van overeenkomstige toepassing zou kunnen zijn op de hiervoor beschreven situaties. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe het ontwerpbesluit zich op dit punt verhoudt tot deze rechtspraak.[33]

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

4. Ambtshalve verlening verblijfsvergunning

Artikel 3.6a, eerste lid, van het Vb 2000 beschrijft de gevallen waarin, nadat de eerste asielaanvraag is afgewezen, ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning kan worden afgegeven. In het tweede lid worden de uitzonderingen daarop geregeld. Het voorgestelde artikel 3.6a, tweede lid, van het Vb 2000 verruimt deze uitzonderingen[34] in verband met de gewijzigde Vw 2000.[35] Deze verruiming van de uitzonderingen vloeit niet voort uit de om te zetten richtlijnen.[36] Wat betreft de nieuwe uitzondering bij kennelijk ongegrondverklaring staat de verruiming haaks op het uitgangspunt dat aan de laatste wijziging van artikel 3.6a Vb 2000 in 2013 ten grondslag lag, namelijk dat alleen wordt afgezien van ambtshalve toetsing aan de eisen voor een reguliere vergunning indien géén inhoudelijke behande-

---

23 Het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, van het Vb 2000 formuleert uitzonderingen onder a-e.
24 Het voorgestelde artikel 3.1, derde lid, van het Vb 2000 (onderdeel B van het ontwerpbesluit).
25 Het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, onderdeel c, van het Vb 2000.
26 Toelichting, Algemeen deel, onderdeel 5, *uitzonderingen rechtmatig verblijf.*
27 Gebaseerd op de statuten van het Internationaal Strafhof of die van de betreffende tribunalen.
28 Het voorgestelde artikel 3.1, tweede lid, onder c, van het Vb 2000.
29 Artikel 9, tweede en derde lid, van de herziene Procedurerichtlijn, die luiden: '2. De lidstaten mogen alleen een uitzondering maken voor de gevallen waarin een verzoeker een volgend verzoek doet, zoals bedoeld in artikel 41 of wanneer zij een persoon zullen overdragen of uitleveren, naar gelang van het geval, aan hetzij *een andere lidstaat* uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.' En: '3. Een lidstaat kan een verzoeker krachtens lid 2 alleen uitleveren aan *een derde land* wanneer de bevoegde autoriteiten zich ervan hebben vergewist dat een uitleveringsbesluit niet zal leiden tot direct of indirect refoulement in strijd met de internationale en Unie-verplichtingen van die lidstaat.'
30 EHRM (Grote Kamer) 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S. t. Griekenland en België.*
31 Hof van Justitie EU (Grote Kamer) 21 december 2011, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, *N.S. e.a.*, ECLI:EU:C:2011:865.
32 Vergelijk punt 42 van de preambule en artikel 9, derde lid, van de herziene Procedurerichtlijn.
33 Zie ook het advies van de ACVZ van 4 juni 2015 inzake de redactie van het voorgestelde artikel 3.1 van het Vb 2000.
34 Onderdeel D van het ontwerpbesluit.
35 De invoering van de nieuwe afwijzingsgronden buiten behandeling stellen, niet ontvankelijk verklaren en kennelijk ongegrond verklaren.
36 Daarmee is de voorgestelde wijziging niet in lijn met het uitgangspunt dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk is, zie Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 331.

ling van de asielvergunning heeft plaats gevonden.[37] Door de nieuwe uitzondering in geval van kennelijke ongegrondverklaring vervalt ook de extra waarborg voor bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel, die het huidige artikel 3.6a biedt.[38] De toelichting gaat op deze punten niet in.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

5. Niet-begeleide minderjarigen

De herziene Procedurerichtlijn[39] bevat bijzondere procedurele waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Zo dienen de lidstaten de niet-begeleide minderjarige onmiddellijk in kennis te stellen van de aanwijzing van een vertegenwoordiger.[40] Voorts kunnen de lidstaten in het geval van een niet-begeleide minderjarige alleen onder bepaalde voorwaarden de procedure van artikel 31, achtste lid, van deze richtlijn of een grensprocedure[41] toepassen,[42] en kunnen zij alleen bepalen dat aan een niet-begeleide minderjarige wiens beroep geen reële kans van slagen heeft geen kosteloze rechtsbijstand wordt aangeboden,[43] indien de vertegenwoordiger van de minderjarige overeenkomstig het nationale recht over juridische kwalificaties beschikt.[44] Tot slot moet voor niet-begeleide minderjarigen in extra waarborgen worden voorzien in het geval het nationale recht niet voorziet in een recht om in de lidstaat te blijven als door een besluit het verblijfsrecht eindigt.[45]

De toelichting vermeldt dat in het geval van een niet-begeleide minderjarige de procedure van artikel 31, achtste lid, van de herziene Procedurerichtlijn en de grensprocedure niet worden toegepast.[46] Dat vloeit echter niet voort uit de tekst van het ontwerpbesluit.

Aan de overige hierboven genoemde procedurele waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen van de herziene Procedurerichtlijn geeft het ontwerpbesluit geen uitvoering. Ook in de toelichting wordt aan deze voorschriften geen aandacht besteed.

De Afdeling adviseert deze onderdelen alsnog te implementeren in het ontwerpbesluit.

6. Informatieplicht in geval van bewaring

Artikel 9, vierde lid, van de herziene Opvangrichtlijn bepaalt dat verzoekers die in bewaring worden gehouden onmiddellijk schriftelijk in een taal die zij verstaan of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze verstaan, op de hoogte worden gebracht van de redenen van bewaring en van de in het nationale recht vastgestelde procedures om het bevel tot bewaring aan te vechten, alsook van de mogelijkheid om gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging te vragen. Anders dan de transponeringstabel bij de gewijzigde Vw 2000 aangeeft, gaat het hier naar het oordeel van de Afdeling niet louter om feitelijk handelen. Deze bepaling dient derhalve in beginsel te worden geïmplementeerd in dwingende bepalingen van nationaal recht die de daadwerkelijke uitvoering ervan kunnen verzekeren.[47]
Dat de detentiemaatregel met redenen is omkleed en wordt uitgereikt, is bepaald in het voorgestelde artikel 5.3 van het Vb 2000. Dit artikel ziet alleen op bewaring[48] en niet op grensdetentie. Daarmee is voor de laatste vorm van vrijheidsontneming de richtlijn niet omgezet. Ook is daarmee niet geregeld dat de maatregel wordt uitgereikt in een voor de vreemdeling begrijpelijke taal en dat daarin de procedures om de maatregel aan te vechten en de mogelijkheid tot het inroepen van gratis rechtsbijstand worden vermeld. Daarmee is artikel 9, vierde lid, van de herziene Opvangrichtlijn niet afdoende geïmplementeerd.

---

[37] Zie Nota van toelichting, Staatsblad 2013, nr 580, artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6a, blz. 34.
[38] Zie ook de opmerking van de ACVZ in het Advies van 4 juni 2015 inzake het voorgestelde artikel 3.6a, tweede lid, van het Vb 2000.
[39] Artikel 25 van de herziene Procedurerichtlijn.
[40] Artikel 25, eerste lid, onder a, van de herziene Procedurerichtlijn.
[41] Artikel 43 van de herziene Procedurerichtlijn.
[42] Artikel 25, zesde lid, onder a en b, van de herziene Procedurerichtlijn.
[43] Zie artikel 20, derde lid, van de herziene Procedurerichtlijn, welke bepaling volgens de transponeringstabel bij de wetswijziging is geïmplementeerd in onder meer de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, waarin is bepaald dat geen rechtsbijstand wordt verleend op grond van de Wet op de rechtsbijstand indien de daartoe strekkende aanvraag kennelijk van elke grond is ontbloot.
[44] Artikel 25, zesde lid, onder d, van de herziene Procedurerichtlijn.
[45] Artikel 25, zesde lid, laatste alinea, van de herziene Procedurerichtlijn.
[46] Toelichting, Algemeen deel, onderdeel 1, *invoering van de grensprocedure.*
[47] Zie het arrest van het Hof van 25 mei 1982, C-96/81, *Commissie / Nederland*, ECLI:EU:C:1982:192, punt 12. Daarin heeft het Hof voorts overwogen dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard naar goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, niet kunnen worden beschouwd als een juiste uitvoering van de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting.
[48] Artikel 59 e.v. van de gewijzigde Vw 2000.

De Afdeling adviseert op dit punt alsnog in implementatie te voorzien en het ontwerpbesluit aan te passen.

7. Medisch onderzoek

Wanneer er aanwijzingen zijn van vroegere vervolging of ernstige schade kan daarnaar een medisch onderzoek worden ingesteld, hetzij door de lidstaat, hetzij op initiatief van de betrokkene.[49] Volgens de tekst van de Procedurerichtlijn moet dat onderzoek worden uitgevoerd door gekwalificeerde medische beroepsbeoefenaars. In het ontwerpbesluit[50] wordt het medisch onderzoek geregeld in artikel 3.109e, maar daarin worden de eis van kwalificatie en de nadere invulling daarvan niet geïmplementeerd. In de toelichting wordt slechts vermeld dat nog een aanbestedingsprocedure gaande is.[51]

De Afdeling adviseert de richtlijn op dit punt alsnog in het ontwerpbesluit te implementeren.

8. Overgang van de Dublin-procedure naar de AA en omgekeerd

In de toelichting bij het ontwerpbesluit[52] wordt opgemerkt dat een vreemdeling van de Dublinprocedure[53] naar de Algemene Asielprocedure (AA) kan worden doorgeleid wanneer blijkt dat de zaak zich toch niet leent voor afdoening op grond van artikel 30 van de gewijzigde Vw 2000. Omgekeerd is het volgens de toelichting ook denkbaar dat aanwijzingen dat een andere lidstaat mogelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag pas in een later stadium aan het licht komen. In dat geval zou de zaak vanuit de rust- en voorbereidingstermijn of vanuit de algemene asielprocedure alsnog in de Dublinprocedure kunnen worden opgenomen.
De vraag rijst hoe dit zich verhoudt met de Dublinverordening[54]. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State immers heeft overwogen, is de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek een ontvankelijkheidsprocedure, die vooraf gaat aan de inhoudelijke behandeling van het verzoek en moet beginnen zodra dit verzoek wordt ingediend. Voorts heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat uit de bepalingen van de Dublinverordening niet valt af te leiden dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om de procedure voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid te doorlopen *nadat* reeds tot de behandeling van dat asielverzoek is overgaan.[55]

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

9 Verzoek niet zo snel mogelijk ingediend

Ingevolge de herziene Procedurerichtlijn[56] zorgen de lidstaten er voor dat verzoeken om internationale bescherming niet worden afgewezen of van behandeling worden uitgesloten louter op grond van het feit dat zij niet zo snel mogelijk zijn ingediend.
In het ontwerpbesluit is bepaald dat nadat een vreemdeling te kennen heeft gegeven asiel te willen vragen, hij zijn asielaanvraag onverwijld moet indienen.[57] Het ontwerpbesluit zwijgt erover dat het niet voldoen aan deze verplichting niet op zichzelf zal leiden tot afwijzing van het asielverzoek of het buiten behandeling stellen daarvan. Nu uit verschillende bepalingen van de gewijzigde Vw 2000[58] wel blijkt dat het niet onverwijld hebben ingediend van de asielaanvraag een relevante factor kan zijn bij de afwijzing daarvan, zou dit tot misverstanden kunnen leiden. De Afdeling merkt op dat aldus onvoldoende uitvoering is gegeven aan voormelde bepaling uit de herziene Procedurerichtlijn.

De Afdeling adviseert op dit punt alsnog in implementatie te voorzien, hetgeen zou kunnen door een toevoeging in die zin aan het voorgestelde artikel 3.108c van het Vb 2000.[59]

10. Afzonderlijke beslissingen

In artikel 11, derde lid, van de herziene Procedurerichtlijn is bepaald dat de lidstaten in bepaalde

49 Artikel 18 van de herziene Procedurerichtlijn.
50 Onderdeel K van het ontwerpbesluit.
51 Toelichting, Algemeen deel, onderdeel 3, *uitvoering van het medisch onderzoek*.
52 Toelichting, Algemeen deel, onderdeel 7, *nieuwe procedure voor Dublinclaimanten*.
53 De Dublinprocedure is geregeld in het voorgestelde artikel 3.109c van het Vb 2000.
54 Verordening (EU) 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013 L 180).
55 ABRvS 28 december 2012, 201111815/1/V4.
56 Artikel 10, eerste lid, van de herziene Procedurerichtlijn.
57 Het voorgestelde artikel 3.108c, eerste lid, van het Vb 2000.
58 Art. 30b, eerste lid, en art. 31, lid 6, van de gewijzigde Vw 2000.
59 Die toevoeging zou kunnen worden vormgegeven als in het voorgestelde artikel 3.109d, tweede lid, van het Vb 2000.

gevallen één beslissing kunnen nemen die geldt voor alle personen die ten laste van de verzoeker komen, tenzij dat handelen zou leiden tot de bekendmaking van specifieke omstandigheden van een verzoeker die zijn belangen zou schaden, met name in gevallen van vervolging op grond van gender, seksuele geaardheid, genderidentiteit en/of leeftijd. In dergelijke gevallen wordt aan de betrokken persoon een afzonderlijke beslissing afgegeven. Volgens de transponeringstabel bij de wet behoeft deze bepaling geen (nieuwe) implementatie omdat dit al is geregeld in de artikelen 1:3 en 3:45–3:49 van de Awb. Daarin zijn algemene bepalingen opgenomen over besluiten en de bekendmaking en motivering daarvan. Niet wordt daarin ingegaan op de mogelijkheid om afzonderlijke beslissingen te nemen indien één beslissing die geldt voor meerdere personen, één van die personen in zijn belangen zou schaden. Hiermee wordt dan ook onvoldoende uitvoering gegeven aan de richtlijn.[60]

De Afdeling adviseert op dit punt alsnog in implementatie te voorzien, hetgeen zou kunnen door een toevoeging in die zin aan het voorgestelde artikel 3.121a van het Vb 2000.

11. Transponeringstabellen

In de toelichting bij het ontwerpbesluit zijn geen transponeringstabellen opgenomen waaruit blijkt hoe en waar in het ontwerpbesluit de bepalingen van de richtlijnen terecht zijn gekomen. In de toelichting bij de wijziging van de Vw 2000 zijn wel transponeringstabellen opgenomen, maar daarin is niet op artikelniveau van het Vb 2000 uitgewerkt waar de bepalingen van de richtlijnen worden uitgewerkt. De Afdeling adviseert in de toelichting transponeringstabellen op te nemen conform aanwijzing 338 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.[61]

12. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[60] Zie ook het advies van de ACVZ van 4 juni 2015 inzake artikel 11, derde lid, van de herziene Procedurerichtlijn.

[61] Zie ook het advies van de Afdeling bij Voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.15.0160/II

– Artikel 3.109b, tweede lid, laten vervallen, aangezien dit dubbelop is met het bepaalde in artikel 3.109c.
– In artikel 3.109e, eerste lid, tweede volzin, na ‘hij’ invoegen: ook.
– In artikel 3.115, eerste lid, onder b, ‘zevende lid’ vervangen door: vijfde lid.
– In artikel 5.1b, tweede lid, na ‘inbewaringstelling’ invoegen: of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel.
– In de toelichting, daar waar een specifieke vorm van detentie wordt bedoeld, een consequent terminologisch onderscheid maken tussen vrijheidsontneming aan de grens en vreemdelingenbewaring in het binnenland, en daar waar beide vormen van detentie worden bedoeld, een overkoepelende term gebruiken en deze als zodanig identificeren.
– ‘Europees parlement’ telkens schrijven als ‘Europees Parlement’.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ......, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 mei 2015, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 647474;

Gelet op de artikelen 3, achtste lid, 14, derde lid, 30, derde lid, 30a, derde lid, 30b, tweede lid, 30c, vierde lid, 31, zevende lid, 37, eerste lid, 60 en 66, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 37, vijfde lid, van de Wet op de Rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ***);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van **, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ***;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 vervalt de definitie van minderjarigheid.

B

Artikel 3.1 komt te luiden:

Artikel 3.1

1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet, alsmede het indienen van een aanvraag tot het wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 of 28 van de Wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:
   a. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister een herhaalde aanvraag betreft; of
   b. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

2. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:
   a. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet of definitief als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen met toepassing van artikel 30b of 31 van de Wet, en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
   b. een eerdere aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
   c. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend, wordt overgeleverd of uitgeleverd hetzij aan een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan internationale strafhoven of tribunalen;
   d. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend, wordt overgeleverd of uitgeleverd aan een derde land; of

e. de vreemdeling een eerste opvolgende aanvraag heeft ingediend louter teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen en de aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet.

3. De uitzonderingen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a, b, d en e, zijn niet van toepassing, indien uitzetting zou leiden tot een schending van het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.

4. Bij de beoordeling of sprake is van een aanvraag die louter is ingediend teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, worden alle omstandigheden van het geval betrokken, waaronder met name:
   a. de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn aanvraag om een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet kenbaar heeft gemaakt in het licht van zijn verklaringen hieromtrent;
   b. de omstandigheden waaronder de vreemdeling is aangetroffen dan wel zijn aanvraag kenbaar heeft gemaakt;
   c. of de vreemdeling in het Schengeninformatiesysteem ter zake van een inreisverbod gesignaleerd staat;
   d. de gestelde nationaliteit in het licht van de toepassing van artikel 30b, eerste lid, onder b van de Wet;
   e. de onderbouwing van de aanvraag.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop wordt beoordeeld of sprake is van een situatie als bedoeld in het tweede lid en de wijze waarop een beslissing hieromtrent bekend wordt gemaakt.

C

In artikel 3.1a, tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:
   a. de aanvraag met toepassing van artikel 30 van de Wet niet in behandeling is genomen;.

D

Artikel 3.6a, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a van de Wet, als kennelijk ongegrond is afgewezen op grond van artikel 30b, eerste lid, onder g, j of k, van de Wet of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c van de Wet.

E

Na artikel 3.105b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.105ba

1. Bij ministeriële regeling kan een lijst worden opgesteld van veilige landen van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn.

2. De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is dient te stoelen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de UNHCR, de Raad van Europa of andere relevante internationale organisaties.

3. Onze Minister onderzoekt de situatie in derde landen die zijn aangemerkt als veilige landen van herkomst als bedoeld in het eerste lid regelmatig opnieuw.

F

Artikel 3.106a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en het tweede lid wordt ‘afgewezen op grond van artikel 30, eerste lid, onder d en e, of met toepassing van artikel 31, tweede lid, onder h, van de Wet’ telkens vervangen door: niet-

ontvankelijk verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onder a, b of c, van de Wet.

2. In het eerste lid wordt onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot c tot en met e een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

b. er bestaat geen risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de Wet, en

3. Het vierde lid komt als volgt te luiden:

4. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot en met derde lid.

G

Na artikel 3.106a wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.106b

1. Een derde land kan voor een vreemdeling alleen als een veilig land van herkomst worden aangemerkt wanneer hij:
   a. ofwel de nationaliteit van dat land heeft, ofwel staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had; en
   b. niet heeft onderbouwd dat het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd ten aanzien van de vraag of hij voor internationale bescherming in aanmerking komt.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid.

H

Voor artikel 3.108 wordt in paragraaf 2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.107b

1. Wanneer een vreemdeling een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, onder b, van de Procedurerichtlijn doet bij Onze Minister of bij een ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

2. Wanneer het verzoek wordt gedaan bij een andere autoriteit, dient de registratie plaats te vinden binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

I

Na artikel 3.108a worden twee nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.108b

1. Voorafgaand aan of tijdens het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, wordt beoordeeld of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn.

2. Indien de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft, wordt gedurende het onderzoek passende steun geboden.

Artikel 3.108c

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, wordt door de vreemdeling onverwijld ingediend nadat hij op een door Onze Minister te bepalen wijze te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen.

2. De vreemdeling wordt in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat hij deze begrijpt, ingelicht over:

a. de te volgen procedure;
b. zijn rechten en verplichtingen tijdens de procedure;
c. de gevolgen die kunnen ontstaan indien hij zijn verplichtingen niet nakomt of niet met Onze Minister samenwerkt;
d. de geldende termijnen;
e. de middelen waarover hij beschikt om te voldoen aan zijn verplichting tot het naar voren brengen van de in artikel 31, tweede tot en met vierde lid, van de Wet bedoelde elementen, en
f. de gevolgen van een intrekking van zijn aanvraag.

J

Artikel 3.109 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de eerste volzin en wordt in de tweede volzin 'de aanvraag' vervangen door 'de aanvraag, bedoeld in artikel 3.108c, eerste lid,'.

2. In het vierde lid wordt 'de vraag of artikel 30, eerste lid kan worden toegepast' vervangen door: de mogelijkheid van toepassing van artikel 30 of 30a, eerste lid, onderdeel a, b, c of e van de Wet.

3. In het zevende lid, onderdeel c, wordt 'artikel 59 of 59a' vervangen door: artikel 59b.

K

Na artikel 3.109 worden vijf nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.109a

1. De vreemdeling kan gebruik maken van de diensten van een tolk tijdens de in deze paragraaf bedoelde gehoren en op andere momenten waarop dat noodzakelijk is om zijn zaak voor te leggen, indien een goede communicatie zonder die diensten niet kan worden gewaarborgd.

2. De vreemdeling kan tijdens de procedure, indien gewenst, contact opnemen met de UNHCR of met een andere organisatie die juridisch advies of andere ondersteuning biedt.

3. De vreemdeling en degene die hem vertegenwoordigt hebben toegang tot de informatie in het dossier op grond waarvan een beslissing is of zal worden genomen.

4. Het derde lid is niet van toepassing wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de persoon of personen op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Wet door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad.

Artikel 3.109b

1. Indien de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28 van de Wet, wordt behandeld in een grensprocedure, kan Onze Minister, in afwijking van artikel 3.109, eerste lid, het onderzoek na een kortere rust- en voorbereidingstermijn dan zes dagen aanvangen, mits de vreemdeling te kennen heeft gegeven hier prijs op te stellen.

2. Indien de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, vermoedelijk niet in behandeling zal worden genomen op grond van artikel 30 van de Wet, is artikel 3.109c van overeenkomstige toepassing.

3. Indien naar het oordeel van Onze Minister geen sprake is van een aanvraag waarop vermoedelijk zal worden besloten tot toepassing van artikel 30, 30a of 30b van de Wet, wordt de behandeling van de aanvraag voortgezet onder opheffing van de maatregel, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Wet.

4. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het derde lid, wordt het onderzoek naar de aanvraag opgeschort.

5. Indien het onderzoek naar de aanvraag is opgeschort als bedoeld in het vierde lid, wordt ten

minste een dag voor hervatting van het onderzoek daarvan mededeling gedaan aan de vreemdeling.

6. Het onderzoek wordt hervat op het punt waarop het is afgebroken.

Artikel 3.109c

1. Indien de aanvraag vermoedelijk niet in behandeling zal worden genomen op grond van artikel 30 van de Wet, zijn de artikelen 3.109, eerste, tweede, zesde en zevende lid, en 3.110 tot en met 3.118 niet van toepassing.

2. Het schriftelijk voornemen om de aanvraag niet in behandeling te nemen wordt meegedeeld door uitreiking of toezending daarvan.

3. De vreemdeling brengt zijn zienswijze op het in het tweede lid bedoelde voornemen schriftelijk naar voren uiterlijk binnen twee weken. Indien de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen wordt de zienswijze uiterlijk binnen een week schriftelijk naar voren gebracht.

4. De termijn, bedoeld in het derde lid, vangt aan met ingang van de dag na de waarop het voornemen is uitgereikt of toegezonden.

5. De schriftelijke zienswijze is tijdig bij Onze Minister ingediend, indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen.

6. Onze Minister houdt rekening met een na afloop van de termijn ontvangen schriftelijke zienswijze, indien de beschikking nog niet bekend is gemaakt en de afdoening van de zaak daardoor niet ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het ontbreken van de schriftelijke zienswijze, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze schriftelijk naar voren kan brengen, staat aan het geven van de beschikking niet in de weg.

7. De beschikking wordt bekendgemaakt door uitreiking of toezending ervan.

Artikel 3.109d

1. Onze Minister kan in het kader van de behandeling van de aanvraag van een alleenstaande minderjarige vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, besluiten om door middel van een medisch onderzoek zijn gestelde minderjarigheid vast te stellen, wanneer Onze Minister, nadat er een algemene verklaring is afgelegd of andere relevante aanwijzingen zijn, twijfels heeft over diens leeftijd. Voor dit onderzoek is de schriftelijke toestemming van de vreemdeling vereist. Als het onderzoek deze twijfels niet wegneemt, wordt ervan uitgegaan dat de aanvrager minderjarig is.

2. Indien een alleenstaande minderjarige vreemdeling weigert het in het eerste lid bedoelde medisch onderzoek te ondergaan, wordt de beslissing tot afwijzing van de aanvraag niet enkel op die weigering gebaseerd.

3. Indien de aanvraag wordt ingediend door een alleenstaande minderjarige vreemdeling, wordt zijn wettelijk vertegenwoordiger, juridische adviseur of andere raadsman in de gelegenheid gesteld om bij het nader gehoor aanwezig te zijn.

4. De wettelijk vertegenwoordiger, juridische adviseur of andere raadsman is bij het gehoor aanwezig en wordt in de gelegenheid gesteld aan het einde van het nader gehoor vragen te stellen of opmerkingen te maken.

5. De aanvraag van een alleenstaande minderjarige vreemdeling kan uitsluitend met toepassing van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet niet-ontvankelijk worden verklaard indien dit in het belang van de minderjarige is.

Artikel 3.109e

1. Indien Onze Minister het voor de beoordeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, relevant acht, biedt hij een medisch onderzoek aan naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. De vreemdeling wordt ervan in kennis gesteld dat hij op eigen initiatief en kosten een dergelijk onderzoek kan regelen.

2. Het medisch onderzoek wordt niet uitgevoerd dan met toestemming van de vreemdeling.

3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van het medisch onderzoek, bedoeld in het eerste lid.

4. Indien de vreemdeling op eigen initiatief een medisch onderzoek naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade heeft laten verrichten, betrekt Onze Minister de resultaten ervan bij de beoordeling van de aanvraag.

5. De resultaten van de in het eerste en vierde lid bedoelde medische onderzoeken worden door Onze Minister beoordeeld samen met de andere elementen van de aanvraag.

6. Indien de vreemdeling een medisch onderzoek weigert of belemmert, dan wel geen inzage in het medisch onderzoek verleent aan Onze Minister, kan Onze Minister niettemin op de aanvraag beslissen.

L

In artikel 3.110, tweede lid, wordt na ‘veertien’ ingevoegd:, zestien of tweeëntwintig.

M

Artikel 3.111 komt te vervallen.

N

Artikel 3.113 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het tweede lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Bij het afnemen van het nader gehoor wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om zo volledig mogelijk de tot staving van zijn aanvraag noodzakelijke elementen aan te voeren. Dit houdt onder meer in dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen.

2. Onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot het zevende en achtste lid, worden het derde en vierde lid vervangen door vier leden, luidende:

3. Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 30a van de Wet, wordt de vreemdeling tijdens het nader gehoor in de gelegenheid gesteld zijn standpunt uiteen te zetten over de toepassing van de in artikel 30a, eerste lid, van de Wet bedoelde gronden op zijn specifieke omstandigheden.

4. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt. Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt op de derde dag aan de vreemdeling ter kennis gebracht.

5. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op de vierde dag opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag van het nader gehoor en nadere gegevens te verstrekken. De vreemdeling wordt daartoe volledig geïnformeerd over de inhoud van het verslag, zo nodig met bijstand van een tolk. De vreemdeling wordt verzocht uiterlijk op de vierde dag schriftelijk te bevestigen dat de inhoud van het verslag een correcte afspiegeling is van het nader gehoor. Het verslag van nader gehoor vermeldt deze termijn.

6. Indien de vreemdeling weigert te bevestigen dat de inhoud van het verslag een correcte afspiegeling van het nader gehoor vormt, worden de redenen voor deze weigering in zijn dossier opgenomen. Die weigering belet Onze Minister niet om een beslissing op de aanvraag te nemen.

3. Na het achtste lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gesteld omtrent het afnemen van het nader gehoor.

O

Artikel 3.115 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt ‘3.113, tweede en derde lid’ vervangen door: 3.113, tweede en vierde lid.

2. In het eerste lid, onderdeel b, wordt ‘3.113, eerste en vierde lid’ vervangen door: 3.113, eerste en zevende lid.

3. Onder het schrappen van ‘of’ aan het slot van het eerste lid, onderdeel d worden, onder vervanging van de punt door een puntkomma in het eerste lid, onderdeel e, twee onderdelen ingevoegd, luidende:

f. indien Onze Minister een medisch onderzoek heeft aangeboden als bedoeld in artikel 3.109e; of
g. indien de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor, dan wel is verdwenen of vertrokken zonder toestemming van Onze Minister.

4. In het derde lid wordt ‘veertien dagen’ vervangen door: veertien, zestien of tweeëntwintig dagen.

5. Het zesde lid komt te luiden:

6. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a tot en met e maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de veertiende dag bekend door uitreiking of toezending ervan. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel f, maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de zestiende dag bekend door uitreiking of toezending ervan. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel g, maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de tweeëntwintigste dag bekend door uitreiking of toezending ervan.

P

In artikel 3.116, eerste lid, onderdeel a, wordt ‘3.113, tweede en derde lid’ vervangen door: 3.113, tweede en vierde lid.

Q

Artikel 3.117 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘3.113, eerste tot en met vierde lid’ vervangen door ‘3.113, eerste, tweede, vierde en vijfde lid’ en wordt ‘artikel 59 of 59a’ vervangen door: artikel 59b.

2. Aan het slot van het derde lid wordt, onder vervanging van de punt door een komma, toegevoegd: waarbij wordt voldaan aan de in artikel 3.113, vierde tot en met zesde lid, gestelde vereisten.

3. Onder vernummering van het vierde tot en met achtste lid, tot het vijfde tot en met negende lid, wordt een nieuw vierde lid ingevoegd, luidende:

4. Het verslag van het nader gehoor vermeldt de termijn waarbinnen de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld te voldoen aan het in artikel 3.113, vijfde lid, bepaalde.

5. Na het negende lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen op grond van artikel 59a, is artikel 3.109c van overeenkomstige toepassing.

R

Artikel 3.118 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c wordt ‘59 of 59a’ vervangen door: 59a of 59b.

2. In het tweede lid wordt ‘3.117, vijfde tot en met zevende lid’ vervangen door: 3.117, zesde tot en met achtste lid.

S

Artikel 3.118a komt te vervallen.

T

Artikel 3.118b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, wordt '3.113, eerste tot en met vierde lid' vervangen door: 3.113, eerste tot en met achtste lid.

2. Aan het slot van het derde lid wordt, onder vervanging van de punt door een komma, toegevoegd: dan wel de in artikel 3.109c beschreven procedure zal worden gevolgd.

3. In het vijfde lid wordt 'twaalf dagen' vervangen door: twaalf, veertien of twintig dagen.

U

In artikel 3.121 vervalt 'en' aan het slot van onderdeel a en wordt, onder vervanging van de punt door ', en' aan het slot van onderdeel b, een onderdeel toegevoegd luidende:

c. de toepassing van artikel 30c van de Wet.

V

Na artikel 3.121 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.121a

1. Indien de aanvraag wordt afgewezen, voor wat betreft de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus wordt dit feitelijk en juridisch gemotiveerd.

2. Indien een vreemdeling niet wordt bijgestaan of vertegenwoordigd door een juridisch adviseur of een andere raadsman, wordt hij in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat hij die begrijpt, in kennis gesteld van de beslissing. Daarbij wordt ook informatie verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten.

W

Artikel 5.1a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft,' vervangen door: Een vreemdeling als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de Wet.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot het vierde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Een vreemdeling als bedoeld in artikel 59b, eerste lid, van de Wet kan in bewaring worden gesteld omdat het belang van de openbare orde zulks vordert, indien een van de gronden als bedoeld in artikel 59b, eerste lid van de Wet zich voordoet. Artikel 5.1c is van toepassing.

3. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing in geval van oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, zesde lid, van de Wet.

4. In het vierde lid (nieuw) wordt 'De vreemdeling kan eveneens in bewaring worden gesteld of een vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd omdat het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert' vervangen door: Aan de vreemdeling kan op grond van artikel 6a van de Wet een vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd of de vreemdeling kan op grond van artikel 59a van de Wet in bewaring worden gesteld.

X

Artikel 5.1b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'artikel 5.1a, eerste lid,' ingevoegd: of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 5.1a, derde lid,.

2. In het tweede lid wordt 'artikel 5.1a, tweede lid' vervangen door: artikel 5.1a, vierde lid.

3. In de aanhef van het derde en vierde lid wordt na 'inbewaringstelling' ingevoegd: of voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel.

4. In het derde lid vervalt ‘dan wel’ in onderdeel h en wordt, onder vervanging van de punt door ‘; dan wel ’ aan het slot van onderdeel i, een onderdeel toegevoegd luidende:

j. aan de grens te kennen heeft gegeven een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet te willen indienen, en zijn aanvraag met toepassing van de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen als kennelijk ongegrond.

Y

Na artikel 5.1b wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.1c

1. De grond voor bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet, is aanwezig, indien de identiteit of de nationaliteit van de vreemdeling met onvoldoende zekerheid bekend is en zich ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, voordoen.

2. De grond voor bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet, is aanwezig, indien door middel van bewaring de gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning kunnen worden verkregen, en zich ten minste twee van de gronden, bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, voordoen.

3. Bij de beoordeling of sprake is van een aanvraag die louter is ingediend teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen als bedoeld artikel 59b, eerste lid, onderdeel c, ten derde, van de Wet worden alle omstandigheden van het geval betrokken, waaronder met name:
   a. of de vreemdeling eerder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet heeft gedaan;
   b. de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet kenbaar heeft gemaakt in het licht van zijn verklaringen hieromtrent;
   c. de omstandigheden waaronder de vreemdeling is aangetroffen dan wel zijn aanvraag kenbaar heeft gemaakt;
   d. of de vreemdeling in het Schengeninformatiesysteem ter zake van een inreisverbod gesignaleerd staat;
   e. de gestelde nationaliteit in het licht van de toepassing van artikel 30b, eerste lid, onder b van de Wet,
   f. de onderbouwing van de aanvraag.

4. De grond voor bewaring, bedoeld in artikel 59b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet, is in ieder geval aanwezig, indien er is sprake van een aanvraagprocedure waarin vermoedelijk artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen.

Z

Artikel 5.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 59 of 59a’ vervangen door: artikel 59, 59a of 59b.

2. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien:
   a. de bewaring van de vreemdeling die in bewaring is gesteld op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, van de Wet wordt voorgezet op grond van artikel 59, eerste lid, onder b, van de Wet, of andersom;
   b. de vreemdeling onmiddellijk voorafgaand aan het besluit om hem opnieuw in bewaring te stellen op grond van artikel 59 van de Wet, reeds in bewaring is gesteld op grond van artikel 59a of 59b van de Wet;
   c. de vreemdeling onmiddellijk voorafgaand aan het besluit om hem opnieuw in bewaring te stellen op grond van artikel 59b van de Wet, reeds in bewaring is gesteld op grond van artikel 59 of 59a van de Wet; of
   d. het voorafgaande gehoor van de vreemdeling niet kan worden afgewacht.

3. In het derde lid wordt ‘tweede lid, onder b’ vervangen door: tweede lid, onder d.

AA

Artikel 5.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 59 of 59a’ vervangen door: artikel 59, 59a of 59b.

2. Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de bewaring van de vreemdeling op een andere wettelijke grondslag wordt voortgezet.

BB

In artikel 5.4 wordt ‘artikel 59 of 59a’ vervangen door: artikel 59, 59a of 59b.

CC

In artikel 5.5 wordt ‘59, eerste lid’ vervangen door: 59, 59a of 59b.

DD

Artikel 6.1e, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a van de Wet, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b, eerste lid onder g, j of k van de Wet of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c van de Wet.

EE

Na artikel 7.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.3

1. Indien een verzoek om een voorlopige voorziening is gedaan teneinde uitzetting te voorkomen voordat is beslist op een beroep gericht tegen een besluit dat is genomen naar aanleiding van een aanvraag om een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet, is het de vreemdeling toegestaan de uitspraak op dit verzoek hier te lande af te wachten.

2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien uitzetting niet achterwege wordt gelaten op de in artikel 3.1, tweede lid bedoelde gronden.

ARTIKEL II

Artikel 5a van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt ‘een beslissing op grond van artikel 30, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt in afwijking van het eerste en tweede lid een vergoeding van vier punten toegekend’ vervangen door: de aanvraag niet in behandeling te nemen als bedoeld in artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000, dan wel de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als bedoeld in artikel 30a, eerste lid, onderdelen a, b, c of e van de Vreemdelingenwet 2000 wordt in afwijking van artikel 5, eerste en derde tot en met vijfde lid een vergoeding van vier punten toegekend.

2. In het vijfde lid wordt ‘een beslissing op grond van artikel 30, eerste lid’ vervangen door: een beslissing op grond van artikel 30 of artikel 30a, eerste lid, onderdelen a, b, c of e van de Vreemdelingenwet 2000.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

In dit besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) worden regels gesteld ten behoeve van de implementatie van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, PbEU 2013, L 180) en de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, PbEU 2013, L 180). Voor een belangrijk deel gaat het om een nadere uitwerking van de regels die met de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) ter implementatie van de voornoemde Richtlijnen 2013/32/EU en Richtlijn 2013/33/EU (hierna: de Wijzigingswet) in de Vw 2000 worden opgenomen.

In deze nota van toelichting komen de volgende onderwerpen aan de orde:
1. De invoering van de grensprocedure;
2. Aanpassingen in de bewaringsartikelen ten gevolge van de Opvangrichtlijn;
3. De omgang met medisch steunbewijs;
4. Identificatie van vreemdelingen met bijzondere procedurele waarborgen;
5. Recht op verblijf tijdens de asielprocedure en uitzonderingen hierop in geval van vliegtuigtrapaanvragen;
6. Aanwezigheid van de wettelijk vertegenwoordiger of advocaat bij het horen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling; en
7. Nieuwe procedure voor Dublinclaimanten.

Formele consultatie van dit besluit is conform Aanwijzing 342, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving achterwege gebleven. Teneinde de voorbereiding van de uitvoering van dit besluit bij externe partijen te faciliteren is een conceptversie van dit besluit tijdens een bijeenkomst op 17 april 2015 informeel besproken met medewerkers van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Stichting Nidos, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor de Rechtsbijstand en Vluchtelingenwerk Nederland. Met de tijdens deze bijeenkomst gemaakte opmerkingen is in het besluit en de toelichting daarbij zoveel mogelijk rekening gehouden.

1. Invoering van de grensprocedure

Tot nu toe is er in de Nederlandse regelgeving geen sprake van een grensprocedure, maar kan een asielverzoek wel aan de grens worden afgedaan onder ontzegging van de verdere toegang tot Nederland. De Procedurerichtlijn leidt ertoe dat deze werkwijze niet langer gehandhaafd kan worden. In de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet is reeds in grote lijnen aangegeven hoe de grensprocedure er uit zal komen te zien. In artikel 3.109b is deze grensprocedure verder uitgewerkt.

Indien niet voldaan is aan de vereisten voor toegang zoals neergelegd in de Schengengrenscode (SGC), en artikel 3 van de Vw 2000, wordt de toegang geweigerd. Hierop volgt grensdetentie op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000. De toegangsweigering wordt opgeschort indien de vreemdeling na oplegging van de toegangsweigering een asielaanvraag indient. Indien de vreemdeling voorafgaand aan deze toegangsweigering een asielaanvraag indient, wordt het besluit omtrent de weigering van toegang uitgesteld en wordt eveneens grensdetentie opgelegd voor de duur van de grensprocedure. Verzoeken om internationale bescherming, die worden ingediend aan de grens, worden in beide gevallen in de grensprocedure getoetst op:
a. de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 van de Vw 2000;
b. de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring, genoemd in artikel 30a van de Vw 2000; en
c. de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b van de Vw 2000.

Indien een van deze gronden zich voordoet, kan het verzoek worden afgedaan aan de grens. Met het afdoen van de aanvraag wordt de uitgestelde of opgeschorte toegangsweigering definitief.

De grensprocedure komt qua inhoudelijk onderzoek naar de asielaanvraag volledig overeen met de huidige algemene asielprocedure (AA), behalve wanneer er sprake is van een aanvraag die niet in behandeling wordt genomen, conform artikel 30 van de wet. In dat geval wordt het verzoek aan de grens in de Dublinprocedure behandeld, die hieronder is uitgewerkt. De grensprocedure verschilt echter ook in een aantal opzichten van de AA.

Allereerst is in de grensprocedure geen sprake van een verplichte rust- en voorbereidingstermijn,

maar zal deze flexibel worden toegepast. Omdat de grensprocedure plaatsvindt terwijl betrokkene in grensdetentie is geplaatst, zal het opleggen van een rust- en voorbereidingstermijn niet altijd in het belang van de vreemdeling zijn. Het is aan de vreemdeling zelf om hier al dan niet gebruik van te maken.

Een tweede verschil ten opzichte van de AA-procedure is dat er een moment is opgenomen in de procedure waarin de procedurele beslissing wordt genomen of de aanvraag aan de grens kan worden afgedaan of niet. Ten laatste wordt deze beslissing genomen na het nader gehoor. Het niet kunnen afdoen van de aanvraag in een grensprocedure impliceert overigens niet dat deze ook wordt ingewilligd.

Indien wordt vastgesteld dat de asielaanvraag niet aan de grens kan worden behandeld, wordt het onderzoek opgeschort. Deze opschorting is noodzakelijk, teneinde enige armslag te houden ten aanzien van alle praktische zaken rondom vervoer en planning. Het streven is om deze opschorting zo kort mogelijk te laten duren. In de praktijk zal hiervoor ongeveer een week noodzakelijk zijn. De duur van deze termijn wordt afgestemd met de advocaat van de vreemdeling. Het uitgangspunt dient steeds te zijn dat de vreemdeling niet langer in bewaring blijft dan strikt noodzakelijk. Na de opschorting gaat het onderzoek verder op het punt waar het is afgebroken. Dat kan zowel in de AA, als in de verlengde asielprocedure (VA). Het uitgangspunt in de uitvoering hiervan is dat dezelfde advocaat of rechtshulpverlener hierbij betrokken blijft.

Er is overwogen in bovenstaande gevallen de afhandeling van het asielverzoek standaard in de VA te laten plaatsvinden. Hiervoor is niet gekozen, allereerst omdat er, indien de aanvraag niet in de grensprocedure kan worden afgedaan, geen sprake hoeft te zijn van redenen die samenhangen met het afdoen van de betreffende asielaanvraag. Daarnaast zou dit tot een grotere instroom in de verlengde asielprocedure leiden, hetgeen nadelig is voor een voortvarende besluitvorming en de kosten die gepaard gaan met een langere asielprocedure.

Uit artikel 3, derde lid, van de Wet vloeit voort dat aan de grens ook wordt beoordeeld of een asielaanvraag niet in behandeling wordt genomen op grond van artikel 30 (Dublin). Indien dat het geval is, wordt de aanvraag behandeld in de in artikel 3.109c beschreven Dublinprocedure (zie hierover nader paragraaf 7 van deze toelichting).

De algemene systematiek geldt overigens niet indien er sprake is van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen met kinderen. Aan hen zal, na een korte screening, de toegang niet worden geweigerd en zij zullen instromen in de algemene asielprocedure.

2. Bewaring

Artikel 8 van de Opvangrichtlijn bevat limitatief de gronden waaronder asielzoekers in bewaring mogen worden gesteld. Deze gronden zijn geïmplementeerd in artikel 59b en artikel 6 van de Wet, voor zover betrekking hebbend op grensdetentie. Daarnaast geldt als uitgangspunt bij inbewaringstelling dat een vrijheidsontnemende maatregel alleen kan worden opgelegd conform artikel 5, eerste lid, onderdeel f van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in het belang van grensbewaking of in het belang van uitzetting. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II, 2014–2015, 34 088, nr. 3.

De gronden, zoals opgenomen in het eerste lid van artikel 59b van de Wet behoeven op een enkel punt nadere uitwerking. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn deze elementen in het Vb uitgewerkt in een afzonderlijk artikel 5.1c.

Onderdeel a van de Wet (artikel 5.1c, eerste lid)

Onderdeel a bepaalt dat bewaring kan worden opgelegd indien dit noodzakelijk is met het oog op vaststelling van de identiteit of nationaliteit. Dit noodzakelijkheidscriterium behoeft nadere uitwerking.

Allereerst dient er uiteraard sprake te zijn van onvoldoende zekerheid over de identiteit of nationaliteit. Het enkele onbekend zijn van de identiteit of nationaliteit is echter onvoldoende om een vrijheidsontnemende maatregel te rechtvaardigen. In veel gevallen zal een asielverzoek, ondanks het op voorhand bestaan van onduidelijkheid over de identiteit of nationaliteit zonder inbewaringstelling kunnen worden afgedaan. Om inbewaringstelling te rechtvaardigen is het noodzakelijk dat er tevens sprake is van gronden die leiden tot de conclusie dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht. Alleen in die gevallen is er immers een duidelijk belang bij het vaststellen van de identiteit in bewaring.

Onderdeel b van de Wet (artikel 5.1c, tweede lid)

Voor bewaring op deze grond is vereist dat hierdoor gegevens kunnen worden verkregen die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Wet en deze gegevens niet zouden kunnen worden verkregen als de vreemdeling niet in bewaring zou worden gehouden. Artikel 59b, eerste lid, onderdeel b noemt in deze context expliciet het criterium 'risico op onttrekking', zoals dit ook is opgenomen in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn. In de uitwerking is dit gelijkgesteld met de uitwerking van het risico op onttrekking als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn.

Onderdeel c, subonderdeel 3 van de Wet (artikel 5.1c, derde lid)

Artikel 59b, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 3 bevat als een van de criteria dat op redelijke gronden kan worden aangenomen dat de vreemdeling de aanvraag louter heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen. Ook dit criterium behoeft nadere invulling. In de gekozen invulling is in grote lijnen aangesloten bij de invulling van ditzelfde criterium in het kader van het onthouden van rechtmatig verblijf gedurende de procedure (artikel 3.1, vierde lid, van het Vb 2000).

Onderdeel d van de Wet (artikel 5.1c, vierde lid)

In artikel 59b, eerste lid, onderdeel d van de wet wordt bepaald dat bewaring kan worden opgelegd indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde als bedoeld in artikel 8, derde lid, onderdeel e, van de Opvangrichtlijn. In het vierde lid van artikel 5.1c is vastgelegd dat het belang van de openbare orde in ieder geval geacht wordt aanwezig te zijn indien sprake is van een geval waarin vermoedelijk artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen.

Verbetering inzake implementatie van de Terugkeerrichtlijn

Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is verzuimd om bij de voortzetting van de grensbewaring toetsing aan een risico op onderduiken op de juiste wijze te implementeren. Hierdoor kon een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wet alleen worden opgelegd indien betrokkene de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert als bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Terugkeerrichtlijn (zie hiervoor Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), 17 augustus 2012, zaak nr. 201205224/1/V4, bevestigd in AbRvS, 8 april 2014, zaak nr. 201402277/1/V3).

In dit besluit wordt hiervoor in artikel 5.1a, derde lid, herstel geboden door de criteria die nadere invulling bieden aan het risico op onttrekken als bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn ook van toepassing te verklaren indien de grensdetentie wordt opgelegd of voortgezet na uitreiking van het terugkeerbesluit. Zie hierover nader de toelichting bij de Nota van wijziging (Kamerstukken II, 2014–2015, 34 088, nr. 7).

Ter nadere invulling van deze wettelijke grondslag wordt in artikel 5.1b, derde lid, tevens een nieuwe zware grond voor inbewaringstelling toegevoegd, te weten de situatie dat een vreemdeling na beëindiging van een procedure omtrent de verlening van een verblijfsvergunning bedoeld in artikel 28 de toegang tot Nederland definitief wordt geweigerd. Zoals uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden afgeleid, mag worden aangenomen dat in veel gevallen waarin een vreemdeling de toegang is geweigerd het grensbewakingsbelang grond kan bieden voor de conclusie dat een risico op onderduiken bestaat (zie bijvoorbeeld recentelijk AbRvS, 13 maart 2015, zaak nr. 201407069/1/V3, www.raadvanstate.nl). Net zozeer als gedurende de grensprocedure zal bij voortzetting van de grensdetentie na een afwijzende asielbeschikking overigens wel worden bezien of er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die de vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken.

Wetssystematische verbetering: opnemen van regels voor bewaring van rechtmatig verblijvenden in het kader van een aanvraag als bedoeld in artikel 14 van de Wet

Voorheen was in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) geregeld dat de gronden voor inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen in procedure, niet zijnde asielzoekers, dezelfde waren als voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen. Bij deze herziening van het Vb 2000 ligt het voor de hand om in artikel 5.1a, eerste lid, van het Vb 2000 ook een duidelijke invulling te geven aan de bewaring van rechtmatig verblijvende vreemdelingen in procedure, niet zijnde asielzoekers, nu er ook in de Wet onderscheid wordt gemaakt tussen de rechtmatig verblijvende vreemdelingen in afwachting van een definitieve beslissing enerzijds en anderzijds rechtmatig verblijvende vreemdelingen in procedure, niet zijnde asielzoekers in afwachting van een definitieve beslissing.

3. Medisch steunbewijs

Artikel 18 van de Procedurerichtlijn ziet op medisch onderzoek in het kader van behandeling van de asielaanvraag. Het eerste lid strekt er toe dat de beslisautoriteit een medisch onderzoek betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade regelt indien de beslisautoriteit dit relevant acht en de vreemdeling hiermee instemt. In het tweede lid is de verplichting neergelegd om de vreemdeling te informeren dat hij op eigen initiatief en op eigen kosten een medisch onderzoek kan instellen betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. In het derde lid wordt bepaald dat de beslissingsautoriteit de resultaten van het medische onderzoek beoordeelt samen met de andere elementen van het verzoek.

In dit verband zijn ook artikel 4, eerste en vierde lid van Richtlijn nr. 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (de Kwalificatierichtlijn) relevant. Het eerste lid bevat de zogenaamde samenwerkingsplicht tussen vreemdeling en de overheid met betrekking tot de vaststelling van de feiten die relevant zijn voor de aanvraag. Dit betekent enerzijds dat de overheid in gevallen waarin hier aanleiding toe is, gehouden is om nader onderzoek te verrichten naar de herkomst van bepaalde littekens, lichamelijke of psychische klachten, maar anderzijds dat er een verantwoordelijkheid op de vreemdeling rust om ook deze elementen zo spoedig mogelijk naar voren te brengen. Het vierde lid bepaalt dat het feit dat de vreemdeling in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees voor vervolging gegrond is en het risico op ernstige schade reëel is. In geval medisch steunbewijs een sterke indicatie vormt voor vervolging of ernstige schade in het verleden, is dit dus een duidelijke aanwijzing dat de vrees voor vervolging of ernstige schade bij terugkeer gegrond is.

Grond voor het instellen van een medisch onderzoek

De in het besluit in artikel 3.109e opgenomen regeling, bevat allereerst de norm om over te gaan tot een medisch onderzoek. Deze is dezelfde als in artikel 18, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Medisch onderzoek zal relevant zijn indien significante littekens of verwondingen zichtbaar zijn op het lichaam van de asielzoeker, deze littekens of verwondingen stroken met zijn stelling dat bijvoorbeeld de autoriteiten van het desbetreffende land of andere plaatselijke machthebbers hem onmenselijk hebben behandeld en deze stelling bevestiging vindt in betrouwbare algemene informatie over dat land.[1] Naast lichamelijke aanwijzingen, kan ook ten aanzien van psychische klachten worden onderzocht of deze stroken met de verklaringen van de vreemdeling hieromtrent.

Het dient steeds te gaan om een combinatie van een gesteld of geobserveerd element dat medisch onderzoek noodzakelijk maakt en een element in het asielrelaas dat het medisch onderzoek voor beoordeling van het asielrelaas relevant maakt. Zo zal medisch onderzoek niet relevant zijn indien het asielverzoek niet in behandeling wordt genomen omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek. In de Vc 2000 zal hier nadere invulling aan worden gegeven. Medisch onderzoek zal ook niet relevant zijn wanneer reeds helder is dat het een inwilligbare aanvraag is. Tot slot kan medisch onderzoek achterwege blijven indien op voorhand duidelijk is dat een medisch onderzoek niet kan leiden tot een wijziging in het eindoordeel over de asielaanvraag. Hierbij kan gedacht worden aan een niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde aanvraag.

Het moment waarop besloten wordt tot het doen van nader onderzoek naar medisch steunbewijs kan verschillen per geval. Het ligt voor de hand dat elementen die het kunnen horen van de vreemdeling beïnvloeden reeds in een vroeg stadium van het asielverzoek aan de orde zijn. Bij elementen die relevant kunnen zijn als medisch steunbewijs zal dit doorgaans later in de procedure zijn, na het nader gehoor. Immers, op dat moment is het asielrelaas in kaart gebracht en zijn de indicaties die bepalend zijn voor het al dan niet opstarten van medisch onderzoek bekend. Op dat moment kan ook het beste bepaald worden of medisch onderzoek relevant is.

Wanneer Onze Minister geen aanleiding ziet om een onderzoek in te stellen, is er te allen tijde de mogelijkheid voor de vreemdeling om op eigen initiatief en eigen kosten een onderzoek in te stellen. In sommige gevallen kan het alsnog gelasten van een medisch onderzoek op de weg liggen van het bestuursorgaan. Of het door de vreemdeling aangedragen medisch onderzoek tot een nader onderzoek door de staat noopt, wordt beoordeeld in het licht van de gestaafde dan wel geloofwaardig te achten persoonlijke situatie van de asielzoeker en tegen de achtergrond van de algemene situatie in

[1] AbRvS, 19 februari 2014, zaak nr. 201208171/1/V1, www.raadvanstate.nl en AbRvS, 30 januari 2015, zaak nr. 201407043/1/V1, www.raadvanstate.nl.

het desbetreffende land. Dit is in lijn met de huidige stand van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, uitspraak van 19 februari 2014, nr. 201208171/1/V1 en het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), R.C. tegen Zweden, van 9 maart 2010, nr. 41827/07, (www.echr.coe.int).

De beslissing om al dan niet over te gaan tot een medisch onderzoek is een procesbeslissing, die geen zelfstandig rechtsgevolg beoogt. De beslissing is niet zelfstandig appellabel, maar kan aan de orde komen bij de rechter in het kader van beoordeling van een eventueel hierop volgende afwijzende beschikking.
Indien er naar het oordeel van de vreemdeling sprake is van relevante omstandigheden die hadden moeten leiden tot een medisch onderzoek en hij dit naar voren heeft gebracht in de procedure, dan zal het bestuursorgaan – op grond van de algemene motiveringsplicht in de Awb – daarop gemotiveerd moeten ingaan in het besluit.

Procedurele gevolgen van het medisch onderzoek

Gedurende het onderzoek naar medisch steunbewijs kan het onderzoek naar de asielaanvraag niet worden afgerond. Procedureel heeft het instellen van een medisch onderzoek tot gevolg dat de algemene asielprocedure wordt aangehouden. Vervolgens wordt het onderzoek hervat op het punt waarop het onderzoek werd aangehouden. De resultaten van het onderzoek naar medische steunbewijs worden betrokken worden bij de beoordeling.

Er zijn verschillende redenen waarom voor deze situatie niet gekozen is voor het standaard doorverwijzen van het asielverzoek naar de verlengde asielprocedure (VA). Allereerst is de verwachting dat een medisch onderzoek niet per definitie veel tijd in beslag hoeft te nemen Het VA zenden van de asielaanvraag is in dat licht niet altijd noodzakelijk. Daarnaast zou VA-zending leiden tot een te grote vertraging van het afdoen van deze asielaanvragen en tot het oplopen van de kosten voor opvang van asielzoekers en afdoening van de asielverzoeken. Hierom is ervoor gekozen om in deze gevallen in beginsel de AA te verlengen met maximaal 8 dagen. In individuele gevallen kan er overigens wel voor worden gekozen om door te verwijzen naar de VA.

Uitvoering van het medisch onderzoek

De wijze waarop het medisch onderzoek naar vermeende sporen van vervolging dient te geschieden is primair de verantwoordelijkheid van de medische beroepsbeoefenaar. Ik wijs in dit verband op het ‘Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel or Degrading Treatment or Punishment’ van de United Nations High Commissioner for Human Rights van 2004. Dit is de belangrijkste richtlijn voor zorgvuldig onderzoek naar sporen van marteling, die ook voor het uitvoeren van het forensisch medisch onderzoek maatgevend zal zijn. De verdere invulling van het medisch onderzoek zal in de Vc 2000 worden vormgegeven. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk welke partij het medisch onderzoek zal uitvoeren. Inmiddels is een aanbestedingsprocedure gestart om een organisatie te vinden die het onderzoek in opdracht van de IND zal uitvoeren. In het programma van eisen ten behoeve van deze aanbesteding is aangegeven dat het Istanbul-protocol tenminste als grondslag in acht genomen dient te worden.

Beoordeling van het medisch steunbewijs

Over de wijze waarop medisch steunbewijs wordt betrokken in de beoordeling van het asielverzoek is het volgende op te merken. Het medisch steunbewijs zal door het bestuursorgaan altijd in de context van alle informatie van het asielrelaas en alle overige informatie, bijvoorbeeld informatie over het land van herkomst moeten worden beoordeeld. Medisch steunbewijs kan, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, een zeer sterke indicatie zijn voor vervolging of ernstige schade in het verleden en daarmee een aanwijzing vormen voor gegronde vrees voor vervolging of ernstige schade in de toekomst. Indien uit gekwalificeerd medisch onderzoek blijkt dat er sprake is van een vermoedelijk sterke causaliteit tussen de fysieke en/of psychische sporen en de gestelde wijze van ontstaan, dient het bestuur in geval van een afwijzende beschikking nadrukkelijk in te gaan op de bevindingen in de rapportage in relatie tot het asielrelaas.

Medisch onderzoek kan evenwel geen volledig uitsluitsel geven over de causale relatie tussen de waargenomen medische verschijnselen en de door de vreemdeling gestelde vervolging. Zelfs indien de sterkste conclusie wordt getrokken dat er sprake is van fysieke sporen die ‘kenmerkend’ zijn (dat wil zeggen: niet op een andere wijze hebben kunnen ontstaan dan op de door de vreemdeling beschreven wijze), is hiermee nog niet gegeven dat de door de vreemdeling aangegeven context waarin de sporen zijn ontstaan ook geloofwaardig moet worden geacht. Louter op grond van medisch onderzoek kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de vraag of er sprake is van vervolging of ernstige schade en bijgevolg, of de asielaanvraag gehonoreerd zou moeten worden.

4. Bijzondere procedurele waarborgen

Ingevolge artikel 24, eerste lid, van de Procedurerichtlijn zijn lidstaten gehouden om binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan te beoordelen of de verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Het tweede lid bepaalt dat dit geen administratieve procedure hoeft te zijn maar kan worden opgenomen in de bestaande nationale procedures.

In artikel 3.108b is bepaald dat er een beoordeling plaatsvindt of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft en indien dat het geval is, dat passende steun wordt geboden. Het oordeel of er al dan niet sprake is van een behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen is geen zelfstandig appellabel besluit. Er zal ook geen sprake zijn van een schriftelijk besluit. De beslissing om deze steun niet of niet in een bepaalde/gewenste vorm te bieden, kan dus niet afzonderlijk worden aangevochten.

Hier is uitdrukkelijk voor gekozen. De reden hiervoor is dat die beoordeling zich niet beperkt tot één moment in de asielprocedure, maar eerder een continue afweging moet zijn. Immers, een behoefte aan een bijzondere procedurele waarborg kan zich op diverse momenten in de asielprocedure voordoen of openbaren. Zo kan het voorkomen dat een vreemdeling op het moment van aanmelding niets mankeert, maar op de dag van het nader gehoor ziek is geworden. Een formele benadering, waarbij de overheid zich op het standpunt zou stellen dat er reeds is beoordeeld dat geen bijzondere ondersteuning noodzakelijk was aan het begin van de procedure, zou niet wenselijk zijn. Niet vanuit het belang van de vreemdeling, maar ook niet vanuit het belang van de overheid, omdat het beeld dat uit het asielonderzoek naar voren komt niet langer betrouwbaar zou zijn.

De gekozen benadering vergt dat de medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich steeds de vraag stelt of de vreemdeling ondersteuning behoeft. Wanneer de vreemdeling van mening is dat hem op enig moment ten onrechte passende steun is onthouden, dan kan hij dat aanvoeren in het beroep tegen de beslissing op zijn asielaanvraag. Nederland voldoet in de praktijk reeds in belangrijke mate aan deze verplichting. Immers, al in de rust- en voorbereidingstermijn brengt de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) in opdracht van de IND medisch advies uit omtrent de vraag of de vreemdeling gehoord kan worden en in staat is zijn verhaal op coherente wijze naar voren te brengen. De uitkomst van het medisch advies wordt – met instemming van de vreemdeling – naar de IND gezonden, zodat de IND hier tijdens het nader gehoor en bij het nemen van de beslissing rekening mee kan houden. In dat advies wordt ook aandacht besteedt aan andere mogelijke belemmeringen waar de IND tijdens de procedure rekening mee kan houden.

De wijze waarop vervolgens rekening wordt gehouden met dit advies is ter beoordeling aan de IND en is een kwestie van maatwerk. In de praktijk kan dit variëren van het inlassen van extra pauzes tijdens het gehoor, het geven van extra uitleg, het toestaan dat een vreemdeling met rugklachten tijdens het gehoor opstaat en door de kamer loopt, het begeleiden van een slechtziende vreemdeling van de wachtruimte naar de hoorkamer tot het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling. Incidenteel komt het voor dat een vreemdeling in het geheel niet gehoord kan worden. Dit kan reden zijn deze persoon naar de verlengde asielprocedure te sturen en pas op een later moment uit te nodigen voor een gehoor.

Om medewerkers te faciliteren bij het beoordelen of de vreemdeling bijzondere procedurele behoeften heeft, hebben zij de module *interviewing vulnerable persons* van het Europees Training Curriculum gevolgd. Daarin leren zij signalen te herkennen en hier tijdens het gehoor op in te spelen. Daarnaast staat het de vreemdeling vrij om – al dan niet op basis van het medisch advies – zijn advocaat of iemand van Vluchtelingenwerk Nederland mee te brengen naar het gehoor.

De beoordeling of een persoon bijzondere procedurele waarborgen behoeft beperkt zich echter niet tot het medisch advies van FMMU en asielzoekers die een rust- en voorbereidingstermijn doorlopen. De IND is zich er vanaf de allereerste aanmelding en gedurende de verdere procedure van bewust dat zich dergelijke behoeften kunnen voordoen. Zo wordt in de aanmeldfase al aandacht besteed aan evidente kwetsbaarheden.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen behoeven per definitie bijzondere procedurele waarborgen. Zo schrijft de richtlijn voor dat diens wettelijk vertegenwoordiger, advocaat dan wel een andere vertegenwoordiger, bij het nader gehoor aanwezig dient te zijn. Deze bepaling is opgenomen in het besluit. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan deze verplichting.

Ook worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen gehoord door speciaal daarvoor opgeleide hoormedewerkers. Verder zijn er aparte werkafspraken voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel en voor hoogzwangere vrouwen. Vreemdelingen die (mogelijk) acute medische zorg behoeven kunnen terecht bij een verpleegkundige van het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA). Het GCA

biedt huisartsenzorg aan asielzoekers en werkt in opdracht van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Op alle COA opvanglocaties is GCA vertegenwoordigd. Voorts is een verpleegkundige van de GCA werkzaam bij de aanmeldbalie in Ter Apel, als een vooruitgeschoven post. Op het moment dat er een asielzoeker binnenkomt die (mogelijk) dringend medische zorg nodig heeft, dan kan deze terecht bij deze verpleegkundige. Waar nodig kan deze verpleegkundige de vreemdeling (direct) doorverwijzen naar een huisarts van het GCA of direct medische hulp inschakelen. Om IND medewerkers die werkzaam zijn in de aanmeldfase nog beter in staat te stellen signalen te herkennen en te adresseren, zullen zij – voor zover dit nog niet is gebeurd – eveneens de module *interviewing vulnerable persons* volgen.

Indien is gebleken dat een verzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, staat dit niet zonder meer in de weg aan afdoening in de grensprocedure. In de huidige praktijk wordt dienovereenkomstig gehandeld en de Opvangrichtlijn en Procedurerichtlijn staan ook niet in de weg aan bewaring van kwetsbare vreemdelingen. Er zal echter steeds zeer kritisch worden bezien of in deze procedure voldoende passende steun kan worden verleend. Indien dat niet of niet langer het geval is, zal de aanvraag niet (verder) in de grensprocedure worden behandeld.

5. Uitzondering op rechtmatig verblijf en vliegtuigtrapprocedure

In beginsel leidt een verzoek om internationale bescherming tot het recht om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven gedurende de procedure. Met name bij opvolgende aanvragen, die gedurende de uitzettingsprocedure worden gedaan, leidt dit tot moeilijk te verenigen doelstellingen. Enerzijds kan het altijd zo zijn dat een verandering in de situatie in het land van herkomst of een ander land waarnaar betrokkene kan worden uitgezet tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming noopt. Anderzijds mag het doen van een opvolgende aanvraag niet leiden tot de onuitvoerbaarheid van een gedwongen uitzetting. Anders zou betrokkene immers louter door een aanvraag in te dienen zijn verblijf in Nederland kunnen voortzetten, zonder dat hier enige noodzaak voor is.

Voorheen gold hierom dat het indienen van een aanvraag tot gevolg had dat de uitzetting achterwege bleef, tenzij de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister een herhaalde aanvraag betrof, waaraan geen nieuwe elementen ten grondslag werden gelegd. Conform deze bepaling werd bij herhaalde aanvragen een voorlopig oordeel gegeven dat de behoefte aan internationale bescherming niet aan de orde was, waardoor de uitzetting doorgang kon vinden. De Procedurerichtlijn laat deze specifieke constructie niet langer toe, maar biedt een eigen instrumentarium om bij vervolgaanvragen het recht om te verblijven te ontzeggen en de uitzetting door te kunnen zetten. De ruimte die de richtlijn biedt, wordt in de Nederlandse regelgeving ingevuld in het in het besluit opgenomen artikel 3.1, tweede lid, van het Vb 2000.

Onderdeel a van die bepaling is een uitwerking van het hiervoor reeds genoemde artikel 41, eerste lid, aanhef en onder b van de Procedurerichtlijn en betreft een derde of volgende aanvraag nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard of definitief als kennelijk ongegrond of ongegrond is afgewezen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een definitieve beslissing zoals bedoeld in deze bepaling een beslissing is waartegen geen rechtsmiddel in eerste aanleg meer openstaat (artikel 2, aanhef en onder e, van de Procedurerichtlijn).

Onderdeel b ziet op opvolgende aanvragen in Dublinzaken, waarbij geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd aan de aanvraag.

De onderdelen c en d zien op verschillende strafrechtelijke overleveringen en uitleveringen. Ook deze onderdelen vloeien voort uit artikel 9, tweede lid. Het betreft hier overlevering of uitlevering:
i. Aan een andere lidstaat in het kader van een Europees aanhoudingsbevel;
ii. Aan een derde land;
iii. Aan een internationaal strafhof of tribunaal.

Onderdeel e biedt de mogelijkheid om rechtmatig verblijf te onthouden bij opvolgende aanvragen die louter worden ingediend om de werking van het terugkeerbesluit uit te stellen of te frustreren. Deze bepaling is een implementatie van artikel 41, eerste lid, aanhef en onder a van de Procedurerichtlijn. Het gaat hierbij om een oordeel op basis van alle omstandigheden van het geval op grond waarvan een beeld kan worden gevormd van de intentie van de vreemdeling. De hierbij opgesomde omstandigheden zijn niet limitatief, maar geven wel een beeld van de omstandigheden die hierbij een rol kunnen spelen.

In het derde lid wordt bepaald dat onder de in het tweede lid onder a, b, d en e bedoelde uitzonderingen van uitzetting geen sprake kan zijn indien het onthouden van het recht om te verblijven leidt tot

een schending van het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het EVRM of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (zie artikel 9, derde lid en artikel 41, eerste lid, van de Procedurerichtlijn).

Deze eis maakt dat slechts gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid de vreemdeling het recht te ontzeggen om de behandeling van de asielaanvraag in Nederland af te wachten, indien geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd aan de asielaanvraag. Indien dat het geval is, dan ligt in dat oordeel immers besloten dat de (voorgenomen) uitzetting niet zal leiden tot direct of indirect refoulement. De vreemdeling kan tegen een besluit genomen op grond van artikel 3.1 van het Vb 2000 bezwaar indienen en in dat verband de voorzieningenrechter verzoeken een voorlopige voorziening te treffen ertoe strekkende dat het bezwaar in Nederland mag worden afgewacht en de uitzetting derhalve geen doorgang kan vinden.

In de praktijk wordt er gewerkt met een vast stramien voor zogenaamde last-minute aanvragen. De regeling van artikel 3.1 Vb 2000 is in effect een beperkte verandering ten opzichte van de huidige werkwijze, en in belangrijke mate een codificatie van de huidige praktijk in de regelgeving.

Een uitzondering hierop geldt indien er sprake is van uitlevering of overlevering aan een internationaal strafhof of tribunaal (hierboven onder iii). Indien er sprake is van een dergelijke overlevering, kan toetsing aan het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het EVRM of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing in het kader van een asielaanvraag op grond van de Procedurerichtlijn achterwege blijven. Hiermee geeft de Procedurerichtlijn uiting aan het bijzondere karakter van de relatie van de lidstaten met de internationale strafhoven en tribunalen. De uitzondering van het derde lid is dan ook niet van toepassing op dit onderdeel.

De staten die partij zijn bij de internationale strafhoven en tribunalen moeten in ruime mate en op verschillende wijzen met deze strafhoven en tribunalen samenwerken bij de strafrechtelijke vervolging en tenuitvoerlegging van vonnissen door deze strafhoven en tribunalen. Deze samenwerkingsverplichting heeft een verregaand dwingend karakter en is gestoeld op het uitgangspunt van onverkort vertrouwen dat de statuten van de internationale strafhoven en tribunalen ruim voldoende waarborgen bieden voor een onafhankelijke en onpartijdige vervolging en berechting overeenkomstig de geldende internationaal (mensen)rechtelijke normen (zie o.a. EHRM 4 mei 2000 inzake Naletilic v. Kroatië (Appl. 51 891/99).

Het bepaalde in artikel 9, tweede lid, van de Procedurerichtlijn is hier een logisch uitvloeisel van. Het artikel doet recht aan de samenwerkingsverplichting en de bijzondere relatie met de internationale hoven en tribunalen door te bepalen dat de indiening van een asielaanvraag niet in de weg staat aan de overlevering van een asielzoeker aan de internationale hoven en tribunalen – waarvoor in Nederland een met de benodigde waarborgen omkleedde overleveringsprocedure geldt (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 2 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof en de Memorie van Toelichting bij die wet, TK 2001–2002, 28 098 (R17 040), nr. 3).

Het vijfde lid maakt het mogelijk om in lagere regelgeving uit te werken hoe de beoordeling of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3.1 van het Vb 2000 plaats vindt. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) of de Vc 2000 zal worden uitgewerkt hoe de IND in de praktijk omgaat met last minute aanvragen. Kort gezegd komt dit erop neer dat de IND op het moment van kenbaarmaking van het asielverzoek kort voor een geplande uitzetting, eerst beziet of het mogelijk is de aanvraag vóór die datum in het normale stramien van de algemene asielprocedure of de ééndagstoets te behandelen. Is dat het geval, dan heeft dat de voorkeur.

Is het niet mogelijk de asielaanvraag binnen de resterende tijd in het normale stramien te behandelen, dan zal de IND onderzoeken of het mogelijk is om op grond van artikel 3.1 van het Vb 2000 het rechtmatig verblijf hangende de asielprocedure te onthouden zodat de geplande uitzetting doorgang kan vinden. In de praktijk worden de dossiers van uitgeprocedeerde asielzoekers voor wie de uitzetting is gepland van tevoren gescreend door medewerkers van het IND last minute team. Mocht die persoon kort voor de geplande uitzetting een nieuw asielverzoek indienen, dat niet in het normale stramien kan worden behandeld, dan wordt de verzoeker door een medewerker van het last minute team ter plekke gehoord inzake relevante nieuwe elementen of bevindingen. In de praktijk betekent dit dat dit veelal in de detentielocatie, op de luchthaven Schiphol en soms letterlijk bij de vliegtuigtrap gebeurt. Omdat de medewerker het dossier van tevoren heeft gescreend, kan hij op basis van de verklaringen van de vreemdeling ter plekke beoordelen of sprake is van relevante nieuwe elementen of bevindingen. Is dat het geval, dan zal de vlucht, behoudens eerdergenoemde zwaarwegende belangen bij de uitzetting, worden geannuleerd, en stroomt de aanvrager alsnog het normale proces in. Is dat niet het geval, dan kan op grond van artikel 3.1 van het Vb 2000 worden besloten dat de verzoeker zijn aanvraag niet in Nederland mag afwachten en kan de vlucht doorgang vinden.

6. Aanwezigheid van de wettelijk vertegenwoordiger of advocaat bij het horen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling

Artikel 25 van de Procedurerichtlijn bevat waarborgen voor alleenstaande (niet begeleide) minderjarigen. In het eerste lid, onderdeel b, tweede volzin is het volgende bepaald: ‘De lidstaten zorgen ervoor dat een vertegenwoordiger en/of een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten, bij dat onderhoud aanwezig is en de gelegenheid heeft vragen te stellen en opmerkingen te maken, binnen het kader dat wordt bepaald door de persoon die het onderhoud afneemt.’

Gelet hierop is in het besluit, in artikel 3.109d, een bepaling opgenomen die voorziet in het recht van de wettelijk vertegenwoordiger, juridische adviseur of andere raadsman om bij het gehoor aanwezig te zijn en om vragen te stellen. In de praktijk ligt het voor de hand dat ofwel de voogd, ofwel de advocaat ofwel een vertegenwoordiger van Vluchtelingenwerk Nederland hierbij aanwezig zal zijn. Op het moment van schrijven is nog niet helder op welke wijze hieraan invulling zal worden gegeven.

7. Nieuwe procedure voor Dublinclaimanten

Op grond van de Dublinverordening (Verordening EU Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)) dient, zodra een verzoek om internationale bescherming is ingediend en alvorens dat verzoek inhoudelijk wordt beoordeeld, allereerst te worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming. Indien Nederland niet verantwoordelijk hiervoor is, wordt een Dublinclaim gelegd bij de verantwoordelijke lidstaat en wordt de vreemdeling – na een claimakkoord te hebben verkregen – overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Het verzoek om internationale bescherming wordt in dat geval niet inhoudelijk beoordeeld.

Tot nu toe heeft dit in Nederland echter geen procedurele consequenties gehad voor de behandeling van het asielverzoek, behoudens dat het eerste gehoor en nader gehoor kan worden samengevoegd. Dat wil zeggen dat Dublinclaimanten, net als asielzoekers van wie de aanvraag wel inhoudelijk wordt beoordeeld, de algemene asielprocedure doorlopen. In de Wijzigingswet is, conform de Procedurerichtlijn, opgenomen dat indien een andere lidstaat hiervoor verantwoordelijk is, een verzoek om internationale bescherming niet in behandeling wordt genomen. Gelet hierop, ligt het niet voor de hand Dublinzaken in dezelfde procedure te behandelen als aanvragen die wel (inhoudelijk) in behandeling worden genomen. Temeer daar het onderzoek naar de verantwoordelijke lidstaat aanvangt zodra de asielaanvraag is ingediend en in de regel al is afgerond vóór de start van het onderzoek in de algemene asielprocedure.

Het besluit bevat in artikel 3.109c derhalve een zelfstandige Dublinprocedure die op een aantal punten afwijkt van de algemene asielprocedure. Wanneer tijdens de Dublinprocedure blijkt dat de zaak zich toch niet leent voor afdoening op grond van artikel 30 van de Wet, wordt de zaak alsnog doorgeleid naar de algemene asielprocedure. Omgekeerd is het ook denkbaar dat aanwijzingen dat een andere lidstaat mogelijk verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag pas in een later stadium aan het licht komen. In dat geval kan de zaak vanuit de rust- en voorbereidingstermijn of vanuit de algemene asielprocedure, alsnog worden opgenomen in de Dublinprocedure.

Dublinclaimanten worden in artikel 3.109c van dit besluit uitgezonderd van de rust- en voorbereidingstermijn (die de asielzoeker voorbereidt op een inhoudelijke beoordeling van zijn asielverzoek) en de algemene asielprocedure. Nu reeds wordt direct bij aankomst nagegaan of de vingerafdrukken van de vreemdeling voorkomen in Eurodac of Euvis, worden relevante documenten ingenomen en op echtheid onderzocht. Ook worden asielzoekers conform artikel 5 van de Dublinverordening kort na de aanmelding gehoord om vast te kunnen stellen of mogelijk een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en op bezwaren tegen een eventuele overdracht, indien er uit de voornoemde informatie reeds sterke aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat de verantwoordelijke lidstaat is. Nadat de vreemdeling is gehoord en de aanmeldfase in Ter Apel is afgerond, zullen (mogelijke) Dublinzaken verder worden behandeld in een zelfstandige Dublinprocedure. De bepalingen van het Vb 2000 die zien op de algemene asielprocedure zijn niet van toepassing.

Voor Dublinclaimanten geldt straks dat zij gelijk met of kort na het rapport van het eerder genoemd gehoor, een voornemen tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag ontvangen. Vervolgens krijgt de Dublinclaimant de gelegenheid om met hulp van een advocaat correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor in te dienen en zijn zienswijze te geven op het voornemen tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag. Ondertussen verzendt de IND de Dublinclaim naar de verantwoordelijke lidstaat en wacht het claimakkoord af. De correcties en aanvullingen moeten uiterlijk

binnen twee weken naar voren worden gebracht. Indien de betrokken vreemdeling op grond van artikel 6a of 59a van de Wet een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd of hij zich in bewaring bevindt wordt deze termijn in overleg met de advocaat zoveel mogelijk verkort, tot maximaal één week. Dit is wenselijk teneinde de duur van de bewaring zo veel mogelijk te bekorten en ook mogelijk, gelet op het feit dat de vreemdeling zich in bewaring bevindt en reeds bekend is bij een rechtshulpverlener.

Nadat een claimakkoord is ontvangen van de betreffende lidstaat en indien de zienswijze niet leidt tot een ander oordeel, wordt een besluit kenbaar gemaakt waarin wordt aangegeven dat de aanvraag niet in behandeling zal worden genomen omdat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor een inhoudelijke behandeling. De vreemdeling wordt daarvoor niet opnieuw gehoord. Enkel wanneer daar aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld naar aanleiding van de zienswijze), kan de IND besluiten de vreemdeling uit te nodigen voor een aanvullend gehoor.

Op een beroep tegen een besluit waarbij de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, dient de rechtbank ingevolge artikel 83b, derde lid, van de Wet binnen vier weken te beslissen.

Wanneer geen claimakkoord wordt verkregen (en geen second opinion wordt gevraagd) van de betreffende lidstaat of indien de IND naar aanleiding van bijvoorbeeld de zienswijze tot een ander oordeel komt, zal Nederland het asielverzoek inhoudelijk beoordelen. Ook wanneer al een claim is gelegd en op een later moment blijkt dat Nederland desalniettemin verantwoordelijk is, zal Nederland het asielverzoek inhoudelijk beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien eerst op een later moment blijkt dat betrokkene familiebanden heeft die relevant zijn voor het beoordelen van de verantwoordelijke lidstaat. In dat geval stroomt de asielzoeker alsnog door naar de rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure.

Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

De Vreemdelingenwet 2000 bevat met de inwerkingtreding van de implementatiewet een definitie van minderjarige die overeenstemming is met artikel 2, aanhef en onder l, van de Procedurerichtlijn. Deze definitie geldt ook voor het besluit. De definitie van minderjarigheid in het besluit kan daarom vervallen.

Onderdeel B

In artikel 3.1 worden de uitzonderingen op het recht om te verblijven geregeld, waarbij de systematiek van de Procedurerichtlijn wordt gevolgd. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel C, D, F (1), J (2 en 3), N (1 en 2), O (1 en 2), P, Q (1), R, T en Z tot en met DD

Deze onderdelen betreffen technische wijzigingen naar aanleiding van de Wijzigingswet en de door dit besluit aangebrachte wijzigingen. De dwingende afwijzingsgronden van artikel 30 van de Wet zijn geschrapt en de bevoegdheden tot het buiten behandeling laten, niet-ontvankelijk verklaren en kennelijk ongegrond verklaren worden ingevoerd. Dit heeft tot gevolg dat ook verwijzingen in het Vb 2000 naar artikel 30 gewijzigd moeten worden. Het uitgangspunt hierbij is dat verwijzingen naar ‘artikel 30’ steeds vervangen worden door verwijzingen naar het niet in behandeling nemen van de aanvraag en het niet-ontvankelijk verklaren van een aanvraag, tenzij een meer specifieke verwijzing noodzakelijk is. Voorts wordt, gelet op de wijziging van de bewaringsgronden, in een aantal bepalingen voortaan verwezen naar de artikelen 59, 59a of 59b.

Onderdeel E

In artikel 3.105g is een grondslag gecreëerd voor het opstellen van een lijst van veilige landen. Deze lijst is van belang voor toepassing van artikel 30b, eerste lid, onderdeel b.

Onderdeel F (2 en 3)

Artikel 3.106a is aangepast aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 38 van de Procedurerichtlijn. Dit heeft verder geen gevolgen voor de praktijk.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen in het VV 2000 die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van het begrip ‘veilig derde land.’ In het VV 2000 zullen voorschriften worden opgenomen betreffende de methode met behulp waarvan kan worden vastgesteld dat het begrip op een bepaald land of een bepaalde vreemdeling kan worden toegepast. Uit de bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming vloeit reeds voort dat voor een vreemdeling steeds de mogelijkheid bestaat de toepassing van het begrip ‘veilig derde land’ aan te vechten op grond van het feit dat het derde land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is of te stellen dat geen sprake is van de in artikel 3.106a, tweede lid, bedoelde band tussen hem en het derde land (artikel 38, tweede lid, aanhef en onder c, van de Procedurerichtlijn).

In het VV 2000 zal voorts worden geregeld dat bij de uitvoering van een uitsluitend op 30a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet gebaseerde beslissing, de verzoeker hiervan op de hoogte wordt gebracht, en hem een document wordt verschaft waarin de autoriteiten van het derde land in de taal van dat land ervan in kennis worden gesteld dat het verzoek niet inhoudelijk is onderzocht (artikel 38, derde lid, Procedurerichtlijn).

Onderdeel G

Op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder b van de Wet kan een aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond indien de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst. Ter implementatie van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn wordt in het nieuwe artikel 3.106b aangegeven in welke gevallen een derde land voor een vreemdeling als een veilig land van herkomst kan worden aangemerkt. Het uitgangspunt daarbij is dat er, anders dan in de huidige praktijk, gewerkt zal worden met een lijst van veilige landen. De vaststelling van de lijst zal geen zelfstandig appellabel besluit zijn. Bij de tegenwerping van een veilig derde land in een concrete beschikking, kan plaatsing op de lijst echter wel aangevochten worden in beroep.

In het tweede lid is geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de toepassing van het begrip. In het VV 2000 zal in ieder geval worden opgenomen dat de situatie in derde landen die als veilige landen van herkomst zijn aangemerkt, regelmatig opnieuw moet worden onderzocht (artikel 37, tweede lid, Procedurerichtlijn). Ook zullen in het VV 2000 worden verwerkt de in Bijlage 1 bij de Procedurerichtlijn genoemde elementen waarmee bij de beoordeling of een land als veilig land van herkomst kan worden beschouwd rekening moet worden gehouden.

Onderdeel H

In het nieuwe artikel 3.107b worden de eerste twee alinea’s van artikel 6, eerste lid, van de Procedurerichtlijn geïmplementeerd. Gewaarborgd wordt dat een verzoek om internationale bescherming binnen drie dagen wordt geregistreerd indien het is gedaan ten overstaan van een autoriteit die bevoegd is tot het in ontvangst nemen van die aanvraag. Denkbaar is dat ook andere ambtenaren, die naar nationaal recht niet tot de registratie bevoegd zijn, dergelijke verzoeken ontvangen. In dat geval moet het verzoek ingevolge het nieuwe tweede lid binnen zes werkdagen zijn geregistreerd.

Onderdeel I, J (1)

In het nieuwe artikel 3.108b wordt geregeld dat voorafgaand aan of tijdens het onderzoek naar de asielaanvraag wordt beoordeeld of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Zie hierover nader paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting. Dit is een informele procedure, op basis van een inschatting van een medewerker van de IND. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 4 van het algemene deel, is het oordeel of er al dan niet sprake is van behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen geen zelfstandig appellabel besluit. Er zal ook geen sprake zijn van een schriftelijk besluit. De beslissing om deze steun niet te bieden kan worden aangevochten bij een definitieve afwijzing van de asielaanvraag.

Artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Procedurerichtlijn draagt de lidstaten op de asielzoeker in te lichten over een aantal met de procedure samenhangende aspecten. Deze verplichting wordt geïmplementeerd in het nieuwe artikel 3.108c, tweede lid. De eerste volzin van artikel 3.109, eerste lid, is zonder inhoudelijke wijziging, opgenomen als het eerste lid van deze nieuwe bepaling. De bedoelde informatie dient zodanig tijdig te worden verstrekt dat de vreemdeling in staat is om de door de richtlijn gewaarborgde rechten uit te oefenen en zijn verplichtingen na te komen.

In de praktijk krijgen vreemdelingen die een asielaanvraag indienen al gelijk bij aanmelding brochures uitgereikt waarin uitleg wordt gegeven over onder meer de Dublin- en Eurodacverordening en de rechten en plichten die zij in dat verband hebben. Deze folders zijn beschikbaar in de meest voorkomende talen. Voorafgaand aan het gehoor dat vreemdelingen in de aanmeldfase met de hoormedewerker van de IND hebben, legt deze uit wat het doel is van het gesprek, vraagt hij of de vreemdeling

alles heeft begrepen en stelt hij de vreemdeling in de gelegenheid om vragen te stellen. Dat gesprek vindt plaats met behulp van een tolk. Vreemdelingen van wie de asielaanvraag inhoudelijk in behandeling wordt genomen gaan vervolgens naar de rust- en voorbereidingstermijn. Tijdens deze termijn worden zij door Vluchtelingenwerk Nederland zowel mondeling als schriftelijk voorgelicht over de Nederlandse asielprocedure. Ook worden zij door hun gemachtigde voorbereid op de asielprocedure. Tijdens de algemene asielprocedure legt de IND medewerker voorafgaand aan ieder gesprek uit wat het doel is van het gehoor en stelt hij de vreemdeling in de gelegenheid om vragen te stellen. Na afloop van het gesprek legt de IND hoormedewerker bovendien uit wat de volgende stappen in de asielprocedure kunnen zijn.

Alle bestaande brochures, folders en factsheets zullen in het kader van de implementatie van de procedurerichtlijn waar nodig worden geactualiseerd.

Onderdeel K

Ter implementatie van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Procedurerichtlijn, wordt in het eerste lid van het nieuwe artikel 3.109a geregeld dat de vreemdeling tijdens gehoren en op andere momenten dat dit noodzakelijk is om zijn zaak voor te leggen, gebruik kan maken van de diensten van een tolk. Dit is overigens staande praktijk. Sinds 1990 beheert de IND een eigen bestand van tolken die op freelance basis en naar behoefte worden ingezet voor tolkdiensten binnen de procedures van de IND. In de praktijk komt het er feitelijk op neer dat bij alle asielaanvragen een tolk dient te worden ingezet, tenzij de vreemdeling Nederlandstalig is. De tolk beheerst de taal waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de vreemdeling die asiel aanvraagt deze kan verstaan. De tolkwerkzaamheden tijdens de gehoren en in andere gevallen waarin de Minister een beroep doet op de vreemdeling, worden betaald uit openbare middelen.

Met het tweede lid wordt voldaan aan de in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder c, van de Procedurerichtlijn opgenomen verplichting dat de vreemdeling met, onder andere, de UNHCR contact moet kunnen opnemen.

Het derde lid regelt de door artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, en artikel 23, eerste lid, van de Procedurerichtlijn vereiste toegang tot bij de besluitvorming gehanteerde informatie. Het betreft bijvoorbeeld landeninformatie en adviezen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties (artikel 10, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Procedurerichtlijn). De IND verwijst in de voornemens en beschikkingen naar de gebruikte openbare bronnen. Wanneer er sprake is van een door de IND opgevraagd onderzoek of advies dat wordt betrokken bij de beoordeling, dan stuurt de IND de resultaten van dat onderzoek naar de vreemdeling, dan wel worden deze bijgevoegd bij het voornemen of de beschikking.

Op het uitgangspunt dat de betreffende informatie toegankelijk moet zijn, kan een uitzondering worden gemaakt wanneer de openbaarmaking van informatie of bronnen de nationale veiligheid, de veiligheid van de organisaties of personen die de informatie hebben verstrekt dan wel de veiligheid van de perso(o)n(en) op wie de informatie betrekking heeft, in gevaar zou brengen, of wanneer het belang van het onderzoek in verband met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of de internationale betrekkingen van de lidstaten zouden worden geschaad. De Procedurerichtlijn (artikel 23, eerste lid, tweede alinea), vereist dat in dergelijke gevallen de rechter toegang heeft tot de bedoelde informatie en dat procedures worden vastgesteld die waarborgen dat het recht van verweer van de verzoeker wordt geëerbiedigd. Aan deze vereisten wordt reeds voldaan door het bepaalde in artikel 8:29 van de Awb.

In dit onderdeel worden verder de grensprocedure (3.109b) en de Dublinprocedure (3.109c) nader uitgewerkt. Voor een toelichting hierop zij verwezen naar de paragrafen 1 en 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In artikel 3.109d wordt een aantal regels gegeven voor de behandeling van asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen. Het eerste lid legt, ter implementatie van artikel 25, vijfde lid, eerste alinea, van de Procedurerichtlijn, de bevoegdheid vast om door middel van een medisch onderzoek de leeftijd van een alleenstaande minderjarige vast te stellen. Voor dit onderzoek is de schriftelijke toestemming van de vreemdeling vereist. In het tweede lid is vastgelegd dat een beslissing tot afwijzing van de aanvraag niet enkel kan zijn gebaseerd op de weigering zo'n medisch onderzoek te ondergaan. Zie hiervoor artikel 25, vijfde lid, onder c, van de Procedurerichtlijn. In het derde en vierde lid wordt verankerd dat de advocaat, de wettelijk vertegenwoordiger dan wel een andere vertegenwoordiger aanwezig kan zijn bij het nader gehoor van de alleenstaande vreemdeling. Zie hierover paragraaf 6 van het algemene deel van deze nota.

Het vijfde lid regelt dat een aanvraag van een alleenstaande minderjarige alleen niet-ontvankelijk kan worden verklaard op de grond dat een land dat geen lidstaat is als veilig derde land kan worden beschouwd, indien dit in het belang van de minderjarige is. Zie voor deze voorwaarde artikel 25, zesde

lid, onder c, van de Procedurerichtlijn. De laatste alinea van artikel 25, zesde lid, van de Procedurerichtlijn verplicht om in gevallen waarin het nationale recht niet voorziet in het recht om in de lidstaat te blijven, maar een rechterlijke instantie hier over oordeelt, te waarborgen dat een alleenstaande minderjarige tenminste over de nodige tolkdiensten en rechtsbijstand beschikt, en minstens een week de tijd heeft om het verzoek op te stellen en aan de rechterlijke instantie de argumenten voor te leggen om hem, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel, het recht te verlenen op het grondgebied te blijven. De rechterlijke instantie dient in het kader van de behandeling van het verzoek de feitelijke en juridische aspecten van de negatieve beslissing te onderzoeken. Nu onder het Nederlandse recht reeds aan deze vereisten wordt voldaan, behoeft deze bepaling geen implementatie.

Vanzelfsprekend geldt steeds dat ambtenaren die betrokken zijn bij de voorbereiding van het besluit met betrekking tot het verzoek van een alleenstaande minderjarige, steeds dienen te beschikken over de nodige kennis van de bijzondere behoeften van minderjarigen. Ook dit behoeft geen expliciete implementatie.

In artikel 3.109e is de regeling inzake medisch steunbewijs geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel L

Dit betreft een technische aanpassing naar aanleiding van de nieuwe mogelijkheden voor verlenging van de algemene asielprocedure.

Onderdeel M

In het nieuwe artikel 31, tweede lid, van de Wet is opgenomen dat de vreemdeling alle elementen ter staving van zijn aanvraag zo spoedig mogelijk naar voren brengt en dat Onze Minister in samenwerking met de vreemdeling de relevante elementen beoordeelt. Deze bepaling beoogt dezelfde werking te hebben als het voorheen geldende 3.111. Het laatstgenoemde artikel kan dan ook vervallen.

Onderdeel N en Q (2, 3 en 4)

In artikel 3.113, tweede lid en het nieuwe derde, vijfde en zesde lid en artikel 3.117, derde en vierde lid, zijn de vereisten die voortvloeien uit de artikelen 16 en 17, derde lid en vierde lid, en 34, eerste lid van de Procedurerichtlijn verwerkt. Het nieuwe vierde lid van artikel 3.113 komt overeen met het voorheen geldende derde lid van deze bepaling.

Het vijfde lid van artikel 3.113 bevat een regeling voor het aanbrengen van correcties en aanvullingen in de verslaglegging van het nader gehoor. Hier vallen alleen correcties en aanvullingen onder van hetgeen daadwerkelijk gewisseld is in het nader gehoor, geen verklaringen naar aanleiding van de verslaglegging dan wel het intrekken of wijzigen van eerdere verklaringen. De uiteindelijke vaststelling van het verslag, en daarmee ook de vraag of een bepaalde voorgestelde correctie of aanvulling overgenomen kan worden, blijft de exclusieve bevoegdheid van het bestuursorgaan. Wel kan de vreemdeling, wanneer hij het niet eens is met een deel van het verslag, hiervoor redenen aanvoeren, die in het dossier worden opgenomen. Het ontbreken van de instemming van de vreemdeling belet de IND niet om een besluit te nemen.
In het nieuwe tiende lid van artikel 3.117 wordt neergelegd dat de zogeheten Dublinprocedure van artikel 3.109c wordt gevolgd indien een vreemdeling die rechtens zijn vrijheid is ontnomen op grond van artikel 59a van de Wet een asielaanvraag indient.

Onderdeel O (3)

In het derde subonderdeel is voorzien in twee nieuwe grondslagen voor verlenging van de AA. De eerste betreft een grondslag voor verlenging van de algemene asielprocedure indien een onderzoek naar medisch steunbewijs noodzakelijk is. Met dit onderzoek zal enige tijd gemoeid zijn en hiervoor is enige planning noodzakelijk, waardoor afronding binnen de gebruikelijke achtdaagse procedure naar verwachting niet mogelijk zal zijn.

De tweede grondslag voor verlenging hangt samen met de mogelijkheid die geïntroduceerd wordt om de asielaanvraag buiten behandeling te stellen indien de vreemdeling zich terugtrekt uit de procedure. De aanvraag kan buiten behandeling worden gesteld op grond van de Wet wanneer de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor of is verdwenen of vertrokken zonder toestemming van de Minister, en de vreemdeling niet binnen twee weken contact heeft opgenomen met de bevoegde autoriteiten. Het besluit bevat een grondslag om in dat geval de algemene asielprocedure te verlengen. Anders dan bij de andere verlengingsgronden is de maximale duur voor verlenging hierbij twee weken in plaats van de gebruikelijke zes dagen. Dit is noodzakelijk omdat de vreemdeling die zich binnen twee weken

opnieuw meldt, weer in behandeling moet kunnen worden genomen in de algemene asielprocedure.

Onderdeel S

In artikel 3.118a was voorheen de procedure in Dublinzaken neergelegd. Gelet op de nieuwe regeling in artikel 3.109c, kan deze bepaling vervallen.

Onderdeel U

De toevoeging van onderdeel c aan artikel 3.121 biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels in het VV 2000 voor de situatie dat een aanvraag buiten behandeling wordt gesteld.

Onderdeel V

In het eerste lid van artikel 3.121a wordt artikel 11, tweede lid, van de Procedurerichtlijn geïmplementeerd. Hoewel de motiveringsplicht en de noodzaak de in te stellen rechtsmiddelen te vermelden reeds voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht, is deze bepaling opgenomen om te waarborgen dat ook indien een aanvraag wordt ingewilligd omdat de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, steeds expliciet in feite en in rechte wordt gemotiveerd waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus.
Net als in het verleden zal overigens blijven gelden dat in deze situatie geen belang bestaat om 'door te procederen' over de vraag of terecht is aangenomen dat betrokkene niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Over de juiste inwilligingsgrond kan geprocedeerd worden als de intrekking of weigering daadwerkelijk plaatsvindt.[2] Artikel 46, tweede lid, tweede alinea, van de Procedurerichtlijn staat dit uitdrukkelijk toe.

In het tweede lid wordt, ter implementatie van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder f, van de Procedurerichtlijn, zekerheidshalve geregeld dat de vreemdeling die niet wordt bijgestaan door een juridische adviseur of een andere raadsman, een situatie die zich in de praktijk doorgaans niet zal voordoen, in een taal die hij begrijpt op de hoogte wordt gesteld van de strekking van het besluit en de rechtsmiddelen die hij tegen een negatieve beslissing kan aanwenden.

Onderdeel W

In artikel 5.1a worden de nieuwe wettelijke grondslagen voor inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen geconcretiseerd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel X

In dit onderdeel zijn technische wijzigingen naar aanleiding van de wijziging van artikel 5.1a opgenomen. Voorts wordt, zoals toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting een nieuwe zware grond voor inbewaringstelling toegevoegd.

Onderdeel Y

In artikel 5.1c worden de gronden voor inbewaringstelling in artikel 59b, voor zover noodzakelijk, verder uitgewerkt. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel Z (2 en 3) en AA (2)

Wisseling van de formele grondslag van inbewaringstelling kan onder de huidige wetgeving al voorkomen. Onder de nieuwe regelgeving, waarin meer verschillende grondslagen zullen worden gehanteerd voor inbewaringstelling, zal dit naar verwachting nog vaker voorkomen. Het uitgangspunt is dat telkens wanneer de rechtsbasis voor inbewaringstelling wijzigt, er een nieuwe belangenafweging dient plaats te vinden en betrokkene gehoord dient te worden, tenzij een van de uitzonderingen zich voordoet. Dit wordt geregeld in artikel 5.2, eerste lid, Vb 2000.

Wanneer een vreemdeling die op grond van artikel 59 van de Wet in bewaring is gesteld een asielaanvraag indient, heeft dit gevolgen voor de rechtsgrond op basis waarvan hij in bewaring wordt gehouden. De bewaring op grond van artikel 59 van de Wet zal formeel moeten worden opgeheven en de vreemdeling zal opnieuw in bewaring zal worden gesteld op grond van artikel 59b Vw 2000. In de

---

[2] AbRvS, 28 maart 2002, zaak nr. 200105914/1, www.rechtspraak.nl.

praktijk zal dit op een en hetzelfde moment gebeuren. Bij die inbewaringstelling zal een (nieuwe) belangenafweging gemaakt moeten worden en zal onderzocht moeten worden of aan de gronden voor inbewaringstelling van een asielzoeker is voldaan. Dit maakt dat de vreemdeling eerst (opnieuw) gehoord zal moeten worden door een hulpofficier van Justitie.

Wanneer de asielaanvraag wordt afgewezen, en een eventueel beroep daartegen geen schorsende werking geeft, zal de bewaring op grond van artikel 59b opgeheven moeten worden en wordt de vreemdeling opnieuw in bewaring gesteld op grond van artikel 59. Daarbij zal opnieuw een belangenafweging moeten worden gemaakt en zal opnieuw gemotiveerd moeten worden dat aan de gronden voor inbewaringstelling is voldaan.

Er zijn vier uitzonderingen op de hoorplicht voorafgaand aan de inbewaringstelling. Twee hiervan betreffen uitzonderingen die nu reeds in de regelgeving zijn opgenomen: horen voorafgaand aan de inbewaringstelling is niet mogelijk, dan wel de vreemdeling is reeds op grond van een van de gronden in artikel 59 in bewaring gesteld en wordt op een andere grond binnen artikel 59 in bewaring gesteld. Het betreft in dit laatste geval bijvoorbeeld vreemdelingen die vanuit bewaring als illegaal verblijvende vreemdeling een reguliere aanvraag indienen waaraan rechtmatig verblijf kan worden ontleend. Wanneer horen voorafgaand aan de inbewaringstelling niet mogelijk is, kan dit na de inbewaringstelling plaatsvinden.

De overige twee uitzonderingen, opgenomen onder het tweede lid, onderdeel b en c zijn nieuw. Het betreft hier vreemdelingen die opnieuw in bewaring worden gesteld op hun oorspronkelijke inbewaringstellingsgrond. Hierbij zijn twee situaties te onderscheiden:
– De vreemdeling was in bewaring was gesteld op grond van artikel 59, heeft ten gevolge van een asielaanvraag tijdelijk rechtmatig verblijf, wordt hierbij in bewaring gesteld op grond van artikel 59b en wordt, na een afwijzende asielbeschikking, opnieuw in bewaring gesteld op grond van artikel 59.
– De vreemdeling was in bewaring was gesteld op grond van artikel 59b, heeft ten gevolge van een afwijzende asielbeschikking geen rechtmatig verblijf meer, wordt hierbij in bewaring gesteld op grond van artikel 59 en wordt, na indiening van een nieuwe asielaanvraag, opnieuw in bewaring gesteld op grond van artikel 59b.

Als de vreemdeling in bewaring wordt gesteld op de oorspronkelijke bewaringsgrond, kan voor de motivering hiervan in beginsel worden teruggegrepen op de oorspronkelijke argumenten voor de eerste inbewaringstelling. Het opnieuw horen van de vreemdeling heeft in dat geval geen meerwaarde.

De nieuwe formulering van het tweede lid van artikel 5.3 stelt buiten twijfel dat ook aan de vereisten van het eerste lid moet worden voldaan indien de bewaring wordt voortgezet op een andere wettelijke grondslag. Het kan gaan om de situatie dat een vreemdeling in bewaring is gesteld op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, van de Wet en de bewaring wordt voortgezet op grond van artikel 59, eerste lid, onder b, of andersom, of om een wisseling tussen bewaring de in artikel 59, eerste lid, onder a of b, artikel 59a en artikel 59b bedoelde gronden.

Onderdeel EE

In artikel 7.3 wordt artikel 46, achtste lid, van de Procedurerichtlijn geïmplementeerd. Indien de uitzetting niet achterwege blijft, en de vreemdeling de voorzieningenrechter heeft verzocht een voorlopige voorziening te treffen, dan blijft de uitzetting achterwege tot op dat verzoek is beslist. Gelet op artikel 41, tweede lid, aanhef en onder c, van de Procedurerichtlijn kan hiervan worden afgeweken in de in artikel 3.1, tweede lid, aanhef en onder a en d bedoelde gevallen. Dit is geregeld in het tweede lid van artikel 7.3. Het betreft de situaties dat de vreemdeling een volgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere volgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d van de Wet of definitief met toepassing van artikel 30b als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen en de situatie dat de vreemdeling een eerste volgende aanvraag heeft ingediend louter teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verhinderen en de aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d.

Artikel II

In dit artikel worden enkele aanpassingen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr 2000) gedaan, die ten gevolge van de door de wijzigingswet en de met dit besluit in het Vb 2000 doorgevoerde wijzigingen in het Vb 2000 noodzakelijk zijn. De wijzigingen zijn van technische aard. Er is naar gestreefd om deze volledig budgetneutraal in te voeren.

De dwingende afwijzingsgronden van artikel 30 (oud) van de Vw 2000 zijn vervangen door bevoegdheden tot het niet in behandeling nemen (Dublin), niet ontvankelijk verklaren dan wel kennelijk ongegrond verklaren. In het Bvr 2000 zoals dit gold voor inwerkingtreding van de wet was het toepassen van een van de afwijzingsgronden van artikel 30 (oud) van de Vw 2000 aanleiding voor een lagere vergoeding, naar rato van de lagere werklast. In het onderhavige besluit is dit vervangen door het niet in behandeling nemen van de aanvraag op grond van artikel 30 en het niet ontvankelijk verklaren op grond van artikel 30a, onderdelen a, b, c en e. Dit zijn de gronden die het best aansluiten bij de bestaande gronden in artikel 30 (oud). Artikel 30a, onderdeel d, is in dit verband niet opgenomen, omdat deze geen duidelijk equivalent in artikel 30 (oud) heeft en omdat in redelijkheid niet op voorhand vastgesteld kan worden of deze procedures ook leiden tot een beperkte werklast met betrekking tot de juridische bijstandverlening.

Artikel III

In dit artikel is de inwerkingtreding geregeld. Er wordt beoogd het besluit uiterlijk in werking te laten treden op 20 juli 2015. Het besluit kan onmiddellijke werking hebben, waardoor overgangsrecht niet noodzakelijk is.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,